

30 ANS · LE POUVOIR D'INTER-AGIR

LA MALLETTE DU MANAGER PUBLIC

Idées, repères et outils pour manager dans l'action
publique d'aujourd'hui

LA MALLETTE DU MANAGER PUBLIC

La **mallette du manager public** constitue un socle de référence à la fois stratégique et pratique. Elle a pour ambition de bâtir un corpus de textes exigeants et directement utiles au manager public, en résonance étroite avec la vision portée par le réseau d'acteurs publics engagés, **PENSER PUBLIC**.

Bien plus qu'une simple sélection documentaire, cette mallette rassemble des analyses de fond, les outils numériques souverains que nous utilisons et éprouvons au quotidien, ainsi que des lectures incontournables recommandées par le réseau. Conçue comme un guide vivant et un levier d'action partagé, elle accompagne chaque responsable public dans ses arbitrages quotidiens pour penser, décider et agir au service de l'intérêt général.



PARTENAIRE



Avec KPMG Secteur public

PENSER PUBLIC remercie KPMG Secteur public pour son partenariat. Engagé aux côtés des décideurs publics face aux enjeux de transformation et de gouvernance, KPMG met à leur disposition **La Boussole du dirigeant public**, un outil de discernement managérial présenté au chapitre 6 de cette mallette.

Les contributions sont reproduites dans leur intégralité ; lorsqu'un texte est publié ailleurs, un lien renvoie vers sa version complète.

CHAPITRE 0 ADHÉSION & INSCRIPTIONS

- | | | |
|-----------|--|------|
| 01 | Formulaire d'adhésion à PENSER PUBLIC
PENSER PUBLIC | p. 5 |
| 02 | Formulaire d'inscription à la formation de l'Institut pour la refondation publique
Institut pour la refondation publique | p. 7 |

CHAPITRE 1 NOTRE AMBITION

- | | | |
|-----------|--|-------|
| 03 | Manifeste du management public
Gilles Duthil | p. 8 |
| 04 | PENSER PUBLIC et 30 ans de New Public Management
David Clair | p. 12 |
| 05 | Prospective : quel État pour quels services publics, dans dix ans ?
Laurent Rabaté | p. 16 |

CHAPITRE 2 MANAGEMENT RH

- | | | |
|-----------|---|-------|
| 06 | Vers un Management Radical. Gestique et transformation des organisations
Raphaël Liogier & Rachid Benzine | p. 24 |
| 07 | Peut-on parler de management public ?
Bernard Ramanantsoa | p. 26 |
| 08 | Le codéveloppement professionnel : une alternative humaine aux paradoxes du New Public Management
Isabelle Wackenheim | p. 31 |
| 09 | Leadership féminin ?
Laurence Lajoinie-Gnansia | p. 35 |
| 10 | Santé mentale : le rôle équilibriste des managers
Sylvain Henry | p. 47 |
| 11 | La loyauté
Fabrice Larat | p. 55 |
| 12 | La fin de l'histoire du NPM ?
Marcel Guenoun & Nicolas Matyjasik | p. 58 |

CHAPITRE 3 INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

- | | | |
|-----------|--|-------|
| 13 | Politiques publiques du quantique : quelles urgences pour l'État en 2027 ?
Gilles Harpoutian & François Grandet | p. 75 |
| 14 | Systèmes d'intelligence artificielle publics : quelles urgences pour 2027 ?
Gilles Harpoutian & François Grandet | p. 80 |
| 15 | Le manager public : chef d'orchestre de l'IA agentique
Nicolas Gladly | p. 85 |

CHAPITRE 4 APPROCHE INTERNATIONALE

- | | | |
|-----------|--|-------|
| 16 | Retrouver la puissance publique : pour un État capable
Alexandre Pointier | p. 90 |
| 17 | La souveraineté par la subsidiarité
Régis Passerieux & Gilles Duthil | p. 92 |
| 18 | Finlande-France : ce que deux cultures administratives peuvent apprendre l'une de l'autre
Laura Saarinen | p. 94 |

CHAPITRE 5 LECTURES

- | | | |
|-----------|--|--------|
| 19 | Le pays d'ici. La France en Grand Angle. L'État à l'écoute de ce qui compte, là où ça compte
Service d'information du Gouvernement (SIG) | p. 97 |
| 20 | Liste des lectures de PENSER PUBLIC et de la Librairie Maupetit
PENSER PUBLIC x Librairie Maupetit | p. 98 |
| 21 | Liste des lectures de la Direction de l'information légale et administrative
Direction de l'information légale et administrative | p. 101 |

CHAPITRE 6 OUTILS NUMÉRIQUES

- | | | |
|-----------|--|--------|
| 22 | Les outils numériques du manager public | p. 102 |
|-----------|--|--------|

Bulletin d'adhésion individuelle 2026

PENSER PUBLIC · Personne physique

INFORMATIONS FIGURANT DANS L'ANNUAIRE DE L'ASSOCIATION

Nom

Prénom

Titre / emploi

Employeur / organisme

Statut

Courriel

Téléphone fixe

Mobile (groupe WhatsApp notamment)

Adresse

INFORMATIONS À NE PAS FAIRE FIGURER DANS L'ANNUAIRE

Téléphone

Mobile

Courriel

Adresse

COTISATION : 30 € · 10 € ÉTUDIANTS ET MOINS DE 30 ANS

Adhésion en ligne : penserpublic.org/adherer ↗

Ou retour du bulletin avec votre règlement de 30 € ou 10 € (virement IBAN FR16 2004 1010 0109 6924 0R02 257 · BIC PSSTFRPPBOR) à l'adresse suivante : PENSER PUBLIC, 38 avenue Émile Zola, 75015 Paris, ou par courriel à admin@penserpublic.org

SIGNATURE (obligatoire)

Bulletin d'adhésion personne morale 2026

PENSER PUBLIC · Personne morale

IDENTITÉ DE L'ADHÉRENT

Raison sociale

Forme juridique

Adresse du siège social

Code postal, ville, pays

SIREN

TVA intracommunautaire

Représentant légal (M. / Mme)

Fonction

Adresse électronique

Téléphone

ADRESSE DE CORRESPONDANCE

Correspondant (M. / Mme, nom, prénom)

Identique au siège social ☐ Autre ☐

Adresse

Code postal, ville, pays

Adresse électronique

Téléphone / ligne directe

INFORMATIONS DE FACTURATION

Personne à facturer (si différente)

Contact facturation (M. / Mme, nom, prénom)

Adresse électronique

Téléphone / ligne directe

Adresse (si différente)

Code postal, ville, pays

DROIT D'ENTRÉE : 1 000 € (1^{re} ANNÉE) · COTISATION ANNUELLE : 1 500 €

Je soussigné(e), représentant(e) légal(e) de la personne morale auprès de l'association PENSER PUBLIC, m'engage à respecter les statuts, le règlement intérieur et la charte de fonctionnement.

Retour du bulletin avec le règlement ou sa preuve à **admin@penserpublic.org** (virement à privilégier : IBAN FR16 2004 1010 0109 6924 0R02 257 · BIC PSSTFRPPBOR).

SIGNATURE (obligatoire)

Se former avec l'Institut pour la refondation publique

Institut pour la refondation publique · Président : Régis Passerieux · refondationpublique.fr

L'Institut

Présidé par Régis Passerieux, l'Institut pour la refondation publique se donne pour mission de « **transformer le management et la gestion publique** ». Laboratoire collectif de solutions et centre de formation, il veut faire émerger une génération de « transformateurs » au sein des organisations publiques.

EXECUTIVE MASTER

Les Transformateurs publics

Développé en partenariat académique avec Audencia Executive Education, pour les cadres de haut niveau du secteur public et des structures privées en lien étroit avec l'État ou les collectivités : vision stratégique, compétences opérationnelles et leadership au service de l'intérêt général.

PROGRAMMES COURTS

Parcours certifiants

Des formats courts et certifiants pour se former sur des thématiques ciblées de la transformation publique. Programme, calendrier et modalités sur le site de l'Institut.

À EMPORTER S'inscrire en 4 étapes

01

Candidature en ligne

02

Entretien individuel

03

Confirmation de l'inscription

04

Démarrage du programme

PRÉ-INSCRIPTION

Prénom

Nom

Courriel

Téléphone

Poste

CV joint ☐ oui

Candidater en ligne

S'inscrire ➔

refondationpublique.fr/inscrivez-vous

Contact : contact@refondationpublique.fr · 06 32 18 09 86 · 1 rue Louise Michel, 92300 Levallois-Perret

CHAPITRE 1 · NOTRE AMBITION

Manifeste pour un management public à hauteur de femmes et d'hommes

Gilles Duthil · Référendaire à la Cour des comptes, directeur scientifique de PENSER PUBLIC

1 RAPPEL DU MANIFESTE FONDATEUR DE PENSER PUBLIC¹

L'association PENSER PUBLIC a été créée au milieu des années 1990, dans le contexte de la réflexion autour du New Public Management, avec notamment la publication du rapport Picq, la nomination d'un ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté, les premières réformes de la haute fonction publique, le développement des Grandes Écoles du service public.

La volonté des fondateurs était de favoriser les échanges entre professionnels du service public de toutes origines, dans le but de produire une réflexion décloisonnée sur son fonctionnement, son développement et son amélioration.

Trente ans après et alors que la phase ultra-libérale se referme (« moins d'État »), que les citoyens attendent une refondation de l'action publique (« plus d'État, mieux d'État »), associant toutes les parties prenantes (collectivités territoriales, organismes de Sécurité sociale, associations et fondations, etc.) et s'articulant avec le niveau européen ou international (enseignements de la pandémie mondiale COVID-19), PENSER PUBLIC **engage une nouvelle phase de son histoire.**

Elle souhaite rester fidèle au projet initial en même temps que renouveler ses moyens d'action (tribunes, conférences-débats, séminaire annuel en alternance à Paris/Île-de-France et en province...) pour élargir son audience.

L'ambition est, en effet, toujours la même : en partant du point de vue de l'agent public et de son encadrement, contribuer, par la réflexion, les propositions d'acteurs en responsabilité, à la promotion et à l'amélioration des services publics.

Le service public tel que défini, sur le plan juridique, en France n'a pas d'équivalent strict dans d'autres pays ou en droit européen. Les contours du service public, les leviers d'action pour répondre aux attentes de la population, peuvent évoluer avec le temps.

Mais, aussi variés que soient le périmètre et les modalités d'intervention, trois grands principes (ou « lois de Rolland ») demeurent, qui régissent le bon fonctionnement des services publics, par ailleurs garants de l'unité nationale : la continuité du service public, l'égalité devant le service public et l'adaptabilité (ou mutabilité) de celui-ci.

L'association et ses membres (personnes physiques et personnes morales) adhèrent à ces valeurs et au modèle français du service public. Ils trouvent, au quotidien, une traduction forte autour des notions suivantes : la performance, la confiance faite aux acteurs de terrain, l'égalité des chances, l'intégrité, la solidarité au sein des équipes et le sens du service.

Ses travaux sont menés de façon libre et indépendante.

2 MANIFESTE POUR UN MANAGEMENT PUBLIC À HAUTEUR D'HOMME (ET DE FEMME)

En 2026, l'action publique fait face à une accumulation de défis structurels, eu égard aux changements générationnels, et aux Grandes Transitions en cours (transition démographique, transition écologique, transition économique, tensions sur la dette et les finances publiques, mutations technologiques rapides...). Par ailleurs, les attentes des citoyens en matière de qualité, de proximité et d'équité du service rendu n'ont jamais été aussi fortes. Dans ce contexte, la performance de l'État et des services publics en général ne peut plus être pensée indépendamment de celles et ceux qui les font vivre au quotidien.

Un management public à hauteur d'homme **n'est ni un renoncement à l'exigence**, ni une parenthèse humaniste déconnectée des contraintes. Il est au contraire la condition d'une action publique adaptée aux enjeux contemporains, capable de se transformer, responsable et durablement efficace.

2.1 Replacer l'humain au cœur de la performance publique

La qualité du service public repose d'abord sur l'engagement, les compétences et le sens du travail des agents. La performance **ne se décrète pas par les seuls indicateurs** : elle se construit par la clarté des objectifs, la reconnaissance du travail réel, l'autonomie responsable et la confiance accordée aux équipes de terrain.

Un management à hauteur d'homme assume une double exigence :

- l'exigence de résultats pour les usagers et la collectivité ;
- l'exigence de considération pour celles et ceux qui conçoivent et mettent en œuvre l'action publique.

2.2 Passer d'une culture du contrôle à une culture de la responsabilité

L'Administration, les agents et leur encadrement ont besoin de normes et de règles, mais aussi d'espaces de décision et d'initiative dans l'action quotidienne. La complexité croissante des politiques publiques impose de **dépasser une logique de conformité** pour lui substituer une logique de responsabilité, fondée sur :

- la clarté des mandats, des domaines de responsabilité et des priorités ;
- la subsidiarité et la capacité d'adaptation locale ;
- l'évaluation utile, tournée vers l'amélioration continue plutôt que la seule reddition de comptes formelle.

2.3 Investir dans les talents et le développement des compétences

La transformation de l'action publique passe par **un investissement massif et continu dans les compétences** : culture générale, connaissances de base, expertises métier, capacité à travailler en collaboratif, maîtrise de l'IA et des données, conduite du changement. La seule voie pour une continuité de l'État et des services publics en général est de continuer à attirer et fidéliser les talents de demain pour occuper les postes à responsabilité.

Un management à hauteur d'homme, c'est aussi :

- des parcours professionnels lisibles et attractifs ;

- une gestion des talents fondée sur le mérite, la diversité des profils et la mobilité ;
- un droit effectif à la formation tout au long de la vie professionnelle.

2.4 Faire du collectif un levier stratégique

À l'échelle micro, l'action publique est d'abord l'affaire de collectifs, de communautés de travail. Dans ce rapport entre performance individuelle et performance collective, le management dans le secteur public se distingue du management dans le secteur privé.

À l'échelle macro, **les grandes politiques publiques sont désormais coproduites** : entre administrations, avec les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale, les associations, les acteurs économiques et les citoyens. Le management public doit créer les conditions de cette coopération, en interne comme en externe.

Cela suppose de valoriser :

- le travail en équipe et en réseau ;
- le décloisonnement des organisations ;
- la capacité à piloter des projets transversaux et des écosystèmes d'acteurs.

2.5 Concilier sens du service public, éthique ou responsabilité et efficacité

Le service public tire sa légitimité de ses valeurs fondatrices : continuité, égalité, adaptabilité. À celles-ci s'ajoutent aujourd'hui des exigences renforcées d'intégrité, de transparence et de responsabilité environnementale et sociale. L'intérêt public n'est pas l'intérêt général ou la défense de la somme des intérêts individuels.

Un management à hauteur d'homme donne du sens à l'action, sécurise les cadres éthiques de décision et assume les arbitrages nécessaires, sans masquer les contraintes ni renoncer à l'ambition du progrès collectif.

2.6 Gouverner par la confiance et le leadership

Dans un contexte de ressources contraintes, **tout ne peut pas être prioritaire**. Le rôle du management public est de rendre lisibles les choix, d'assumer les hiérarchisations et de protéger les équipes de l'injonction permanente à « tout faire, tout de suite ».

La confiance ne se décrète pas : elle se construit par la cohérence des stratégies, la stabilité des orientations, la qualité du dialogue social et professionnel, et le respect du travail accompli. Pour dépasser les contraintes de ressources, elle nécessite des figures inspirantes, avec une véritable capacité de leadership.

3 NOTRE ENGAGEMENT

PENSER PUBLIC affirme que la modernisation de l'action publique ne peut réussir sans un renouveau profond du management public².

En matière de services publics, au contact de la population aux besoins très évolutifs, le management à hauteur de femmes et d'hommes est la seule voie possible. Il doit permettre d'assurer l'efficience en même temps que la cohésion à l'échelle d'un territoire ou de la Nation tout entière, mais aussi la création de valeur publique. Il est une condition de la confiance des citoyens dans leurs institutions et de l'engagement durable des agents et de leur encadrement au service de l'intérêt public.

En 2026, nous appelons à faire du management public non un simple outil de pilotage, mais un projet politique et professionnel au service d'une ambition pour la France de 2030.

Les travaux de PENSER PUBLIC sont conduits en toute liberté et en toute indépendance.

Notes

1. Version 2023

2. Management appliqué au secteur public

CHAPITRE 1 · NOTRE AMBITION

PENSER PUBLIC et 30 ans de New Public Management

David Clair · Président d'honneur et fondateur de PENSER PUBLIC

Pour ses 30 ans, PENSER PUBLIC organise le 9 octobre prochain à Marseille une grande convention sur le thème du pouvoir d'inter-agir pour faire évoluer l'action publique dans un monde en polycrises. Cet événement est aussi l'occasion de revenir sur trois décennies de New Public Management.

Le « New Public Management (NPM) » s'est imposé au début des années 1990 dans la continuité de la vague libérale des années 1980 et face au constat d'adaptations nécessaires dans le fonctionnement de l'État.

L'État occupe en France une place particulière liée à la construction historique du pays et de la nation. Il est l'héritage de la monarchie depuis Philippe Auguste, de la Révolution, de deux Empires et de cinq Républiques, jusqu'à la Constitution de 1958, qui en a fait sa clé de voûte. Sa croissance a accompagné notre trajectoire historique et ses fonctions, telles que Pierre Rosanvallon les a théorisées, se sont développées et superposées : État Léviathan démocratique, État instituteur du social, État providence, État régulateur de l'économie.

Le mouvement de dérégulation intervenu dans les années 1980 en Occident (marchés financiers, marché du travail, transport aérien, commerce international, etc.) a aussi correspondu à **une critique du poids de l'État**, jugé excessif et « bureaucratique », et de son manque d'efficacité. En France, ce mouvement s'est notamment traduit par les grandes lois de privatisation de 1986 puis de 1993. Il s'est aussi accompagné d'un accroissement de la mondialisation et d'une montée en puissance de la société civile qui ont bousculé les modes de fonctionnement qui s'étaient installés au sein de la sphère publique.

De fait, ce mouvement « libéral », bien que reposant sur un socle idéologique clair et assumé, correspondait aussi au **constat bien réel d'adaptations nécessaires** pour l'État et les services publics au début des années 1990 : insuffisante prise en compte de l'utilisateur (le service « rendu » vs le service « attendu »), un faible niveau d'évaluation des politiques publiques, des modes de management figés laissant peu de place à l'innovation et aux résultats, etc. Aussi, de nouveaux modes d'action publique sont apparus et se sont déployés, essayant de prendre en compte ces critiques et ce contexte général.

Le terme même de « New Public Management » (ou « Nouvelle Gestion Publique ») a été forgé par le politiste britannique Christopher Hood, dont l'article fondateur « A Public Management for All Seasons? », publié en 1991, identifie les traits doctrinaux communs à ces réformes : **pilotage par les résultats et les indicateurs de performance**, désagrégation des grandes administrations en unités plus autonomes, recours accru à la concurrence et importation de pratiques et de styles de management issus du secteur privé.

Le New Public Management fait référence aux expériences de réforme de l'État conduites dans un certain nombre de pays dans les années 1990 (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Australie, Suède) et aux ambitions de l'OCDE dans ce domaine, marquées par la création en 1990 du Public Management Committee (PUMA). Il se réfère à des expériences de transformations fondées sur une attention plus importante portée à la rationalisation des choix budgétaires, à l'évaluation des politiques publiques, au management financier, à l'optimisation des organisations, à la révision périodique des choix opérés, et sur la **minimisation des différences entre gestion publique et gestion privée**.

La France n'a jamais, à proprement parler, déployé de façon systématique les théories du New Public Management, mais certaines évolutions ont été mises en œuvre qui en reflètent la philosophie générale.

Sur la situation particulière de notre pays, se fondant sur trente ans de travaux en sociologie des organisations, Michel Crozier écrivait en 2001 : « La singularité de la France dans ce domaine, c'est son retard à expérimenter et à innover. Son attachement aux modèles anciens n'est pas dû à son hostilité à l'ultralibéralisme, mais à la force de ses propres modèles élitiste, hiérarchique et déductif. »

Le New Public Management a donc connu en France **une traduction adaptée à sa culture**. On peut citer le décret du 22 janvier 1990 instituant l'évaluation des politiques publiques, la création des dispositifs issus des « ordonnances Juppé » d'avril 1996 (Lois de Financement de la Sécurité Sociale, Conventions d'Objectifs et de Gestion), la loi organique du 1er août 2001 relative aux Lois de Finances (LOLF), la Révision Générale des Politiques Publiques (2007), le développement des services en ligne, et, de façon générale, le développement des enquêtes de satisfaction sur la qualité des services publics. On citera sur ce dernier point l'action de l'Institut Paul Delouvrier, précurseur de la démarche.

Notre analyse est que, malgré les critiques qui subsistent, les services publics se sont considérablement transformés depuis les années 1990.

PENSER PUBLIC a été créée et s'est développée dans ce contexte en centrant au départ ses travaux sur les questions de management public.

PENSER PUBLIC a été créée en 1996 par un groupe de jeunes professionnels du service public désireux de conduire une réflexion commune et transversale, au-delà de leurs administrations d'appartenance, sur l'amélioration des services publics et de définir des voies d'avenir les concernant.

Les fondateurs étaient convaincus que les services publics créent **une valeur sociale irremplaçable** mais qu'ils doivent **se transformer en profondeur** pour exploiter les opportunités que sont : la révolution numérique, la capacité des citoyens à coproduire le service, la demande de personnalisation et des modes de management renouvelés.

L'association a été pensée dès l'origine comme **un laboratoire d'idées indépendant**, à la fois lieu de sociabilité entre pairs et espace de production intellectuelle. L'objectif était de créer un cadre propice à ces échanges : réunions-débats autour de personnalités du monde des services publics, organisation de colloques, élaboration de contributions sur le fonctionnement des services publics, intervention auprès des « décideurs des réformes », etc.

D'emblée, la question des valeurs a été affirmée. L'association et ses membres adhèrent aux valeurs du service public et en particulier : la performance, l'égalité, la solidarité, la transparence et le sens du service.

Les travaux de l'association se sont d'abord centrés sur les enjeux du management public et de ses voies de transformation. Je crois pouvoir dire que l'ambition initiale des fondateurs s'est à l'époque nourrie du **décalage entre la motivation** pour les missions de service public et le constat de **marges de manœuvre limitées** dans la prise de décision et d'innovation.

Nos travaux, ainsi que deux colloques¹ organisés en partenariat avec l'association Services publics (« L'administration innove, parlons-en ! » (2001), « Attirer des jeunes de talent pour faire bouger le service public » (2003)), sont venus, au début des années 2000, conforter nos préoccupations et poser des éléments de doctrine : **libérer les énergies, agir en réseau**, promouvoir le principe de responsabilité, faire des compétences le socle de base de la gestion des ressources humaines et des mobilités. Ces éléments de doctrine, formulés il y a plus de vingt ans, gardent aujourd'hui une actualité frappante et annonçaient, sans le nommer, ce que nous appelons désormais le pouvoir d'inter-agir.

Depuis 2008, l'entrée dans un monde de crises systémiques majeures et de marges de manœuvre financières réduites conduit à repenser les modalités de l'action publique.

La séquence « libérale » inspirée du New Public Management s'est achevée en France, selon notre analyse, avec le référendum de 2005 sur le projet de Constitution européenne. Les services publics ont été l'une des questions importantes de la campagne référendaire. À la vision communautaire de services publics considérés comme des missions déléguées sur cahiers des charges à des opérateurs de statuts variables (SIG, SIEG), a été opposée dans les débats une vision française plus « organique ». L'issue du vote, qui s'est traduite par un « non » à la Constitution, a reflété, au moins en partie, **un rejet de cette vision communautaire** des services publics.

Le colloque organisé par PENSER PUBLIC en 2006 sur le thème « Faut-il une doctrine des services publics en Europe ? » a pris acte de cette situation tout en soulignant la reconnaissance acquise par les Services d'Intérêt Général comme pilier du modèle économique européen, la pertinence dans certains cas de leur organisation à une échelle continentale et leur reconnaissance en droit positif.

Depuis, dans le discours politique et dans les faits, la réflexion sur l'efficacité de l'État et le terme même de New Public Management se sont trouvés relégués au second plan, éclipsés par une série de crises systémiques majeures qui ont mis en évidence **le besoin d'État en période exceptionnelle** et fait résolument entrer l'action publique dans un monde nouveau duquel nous ne sommes pas près de sortir.

Ainsi, la crise économique de 2008 a entraîné un soutien massif à l'économie et fait jouer pleinement les amortisseurs sociaux de l'État providence, au prix d'un accroissement de la dépense publique et de la dette. En 2020, la crise Covid a généré un soutien massif aux entreprises — notamment au travers du plan « France Relance » — et **une augmentation sans précédent des dépenses de santé**, sans que celles-ci retrouvent depuis leurs niveaux d'avant la crise. Par ailleurs, les catastrophes climatiques à répétition (inondations, sécheresses, incendies de forêts, etc.) et le coût de l'adaptation du pays à ces nouvelles conditions posent la question du soutien aux zones et aux populations sinistrées et des inégalités devant ces risques croissants. Enfin, les menaces internationales, ravivées par le retour de la guerre sur le sol européen, nécessitent d'accroître significativement les moyens consacrés à la sécurité et à la défense.

Cette conjugaison d'un niveau élevé de dépenses publiques déjà atteint et de besoins croissants conduit à une limitation des marges de manœuvre et à repenser les modalités de l'action publique.

Cette période a d'ailleurs vu se succéder plusieurs nouvelles séquences de réforme de l'État, sans qu'aucune ne renoue véritablement avec la matrice initiale du New Public Management : la Modernisation de l'Action Publique (MAP), engagée en 2012, puis le programme Action Publique 2022, lancé en 2017, ont cherché chacun à leur manière à dépasser la logique strictement budgétaire de la RGPP au profit d'une approche présentée comme plus partenariale et plus centrée sur l'usager. Le déploiement, depuis 2019, du réseau des maisons France Services, comme les lois successives de décentralisation et de différenciation territoriale, témoignent de cette recherche continue de nouvelles formes d'organisation de l'action publique.

Dans la continuité des travaux conduits depuis sa création, PENSER PUBLIC défend un nouveau mode d'action publique, faisant **le pari des territoires et du décroisement entre acteurs**.

L'État, les collectivités territoriales, les organismes publics, les entreprises, les associations et fondations, les Universités et Grandes Écoles, les chercheurs et les citoyens produisent désormais ensemble une partie croissante de la valeur publique. Le véritable enjeu devient alors la capacité à créer les conditions de cette coopération, à articuler des acteurs aux statuts, aux temporalités et aux cultures différentes autour d'objectifs partagés. Nous proposons de désigner cette capacité par une notion simple : **le pouvoir d'inter-agir**.

Nous sommes convaincus que la capacité des acteurs publics à collaborer est un vecteur majeur d'anticipation et de résilience dans un monde qui requiert de plus en plus une capacité à conduire des transformations systémiques et une adaptabilité face à des événements inédits et par nature imprévisibles.

Une convention pour ouvrir le débat et formuler des propositions pour développer « le pouvoir d'inter-agir ».

D'abord limitée aux adhésions de professionnels du service public à titre individuel, PENSER PUBLIC a récemment ouvert sa gouvernance à des personnes morales désireuses de contribuer à ses travaux et de créer des synergies entre réseaux, dans le respect du principe initial d'indépendance. Rassembler les bonnes volontés dans une philosophie de transversalité reflète, dans notre fonctionnement interne, ce que nous appelons de nos vœux au sein de la sphère publique en général. De fait, PENSER PUBLIC évolue de sa vocation de laboratoire d'idées à une ambition de **véritable réseau d'acteurs publics engagés** face aux enjeux à venir.

À l'occasion de son trentième anniversaire, PENSER PUBLIC souhaite faire de sa convention nationale du 9 octobre 2026 à Marseille un lieu de réflexion, de confrontation des expériences et de formulation de propositions concrètes.

Notre ambition est d'ouvrir un débat de fond : comment faire évoluer l'action publique pour qu'elle soit capable, dans un monde de polycrises, non seulement d'agir efficacement, mais surtout de faire agir ensemble ?

C'est cette capacité nouvelle que nous proposons d'appeler le pouvoir d'inter-agir. Nous sommes convaincus qu'elle constitue l'un des principaux défis de la décennie à venir pour la France comme pour l'Europe.

Notes

1. Actes publiés aux Éditions L'Harmattan sous le titre *La modernisation silencieuse des services publics*.

CHAPITRE 1 · NOTRE AMBITION

Prospective : quel État pour quels services publics, dans dix ans ?

Laurent Rabaté · Conseiller maître à la Cour des comptes, président du Comité Prospective de PENSER PUBLIC

Un lecteur familier des sciences administratives esquissera peut-être un mouvement de sourcil en voyant le mot « prospective » ici convoqué. La prospective, telle que le philosophe et haut fonctionnaire Gaston Berger l'a pensée dans les années 1950, n'est pas un simple exercice de projection de tendances. C'est une discipline de l'esprit, presque une éthique de l'action, qui invite à se déprendre du présent pour explorer des futurs « contrastés » et à se doter pour cela d'outils rigoureux – que ses successeurs ont par la suite formalisés, de l'analyse structurelle aux jeux d'acteurs. Rien de tel dans les pages qui suivent ; on y prolonge des évolutions déjà connues – défis climatiques, démographiques, technologiques... – pour en mesurer, de manière volontairement sommaire, les incidences à cinq ou dix ans, pour les usagers, les agents publics, leur encadrement et les finances publiques. C'est donc un usage mineur du mot, qui n'en revendique pas la portée conceptuelle. Au fond, on pourrait tout aussi bien parler de « projection » ou « d'extrapolation raisonnée ».

Si l'on souhaite malgré tout utiliser ce terme, c'est qu'il manifeste la nécessité désormais incontournable de regarder les tendances actuelles comme la source d'une obligation de rupture, dans la prise de décision comme dans l'exécution ; une obligation que les mots plus techniques de « projection » ou d'« extrapolation » ne rendent pas tout à fait – celle qui invite à anticiper, à garder la maîtrise de son destin et à décider puis agir avant que les circonstances n'imposent des choix par défaut.

La prospective a pu apparaître à certaines périodes comme un exercice risqué et déconnecté de la réalité ou du vécu des agents publics et de leur encadrement. Au cours des années 1970, la « planification à la française », déployée à partir de 1945, a ainsi été progressivement remise au rayon des articles vintage (malgré quelques timides tentatives de relance ultérieures, demeurées peu abouties).

Dans le contexte actuel, marqué par la conjonction de défis aigus, **un travail renouvelé de prospective s'impose** pourtant, en particulier sur le rôle de l'État en tant que clé de voûte de l'ensemble des services publics.

Cinq grandes évolutions constituent en effet des défis majeurs pour l'ensemble des services publics : la crise climatique, la nouvelle équation démographique, l'accélération des innovations technologiques, enfin une forme de crise des valeurs, qui se traduit par le retour de formes de « brutalisation » dans les relations sociales et internationales, et une demande paradoxalement accrue de proximité.

La mise en cohérence des réponses à ces défis cumulatifs exige **un triple effort** : de définition d'un projet lisible et simple, en premier lieu ; de priorisation des actions, en deuxième lieu ; enfin de méthode, pour préciser notamment la place relative que doit jouer l'État dans la définition et la mise en œuvre des réponses.

I. Cinq défis pour l'action publique

Faut-il compter jusqu'à dix (en se calant sur les dix plaies d'Égypte, qui dans certaines traditions ne sont que sept) ? S'arrêter à trois ? Il y aurait évidemment quelque chose d'un peu conventionnel dans l'établissement d'une liste actualisée de « maux » ! Mais ce n'est pas l'objet ici : ni les progrès de la longévité, ni les progrès technologiques, évolutions d'ailleurs très progressives et anciennes, ne sont des « maux ». En revanche, il est certain que ces évolutions connaissent des inflexions et des accélérations, qui imposent **des réponses complexes et coûteuses** pour les services publics. Il en va de même pour les évolutions climatiques ou les évolutions des comportements sociaux, dans les sociétés développées.

Toutes ces évolutions sont bien connues, au moins dans leurs grandes lignes – il n'est pas question ici d'en faire une synthèse précise. L'objet est de pointer à chaque fois l'incidence sur la demande d'adaptation des services publics – pour les usagers comme pour les agents –, et sur le coût potentiel de ces adaptations.

1. La crise climatique

Le réchauffement climatique a été perçu comme une menace dès le milieu des années 1970 et sa prévention a failli faire l'objet d'accords internationaux relativement contraignants à la fin des années 1970, accords finalement reportés – *sine die* ou presque. Les effets visibles et désormais incontournables pour les sociétés sont récents mais on ne fait que deviner l'ampleur des **demandes de protection et d'indemnisation**, qui vont être portées devant l'État et les autres personnes publiques (par les assureurs, notamment). De même, on ne fait qu'esquisser l'estimation des pertes de croissance induites, revues périodiquement à la hausse.

Les canicules inédites en France et en Europe (la dernière à l'été 2026) font prendre conscience de l'ampleur des conséquences potentielles, en termes de surmortalité et de santé, mais aussi, plus généralement, de perte de productions agricoles et de productivité. L'adaptation des services publics, du point de vue des conditions de travail, s'est révélée tout aussi brutalement un enjeu important des prochaines années.

Quelle sera l'incidence sur les comptes publics ? Outre un effet récessif probable de long terme (qui contribue à peser sur la croissance et les recettes publiques), on peut estimer de manière grossière et prudente à **au moins 1 % du PIB le surcroît de dépenses publiques** à horizon de dix ans (par méthode, on s'efforce ici de fournir une estimation, même grossière).

2. La nouvelle équation démographique

Deuxième évolution lente, pour partie engagée depuis de nombreuses années, la transition démographique, permise par les progrès des soins et la démocratisation de leur accès, se traduit par une espérance de vie élevée (en France, plus encore que dans l'ensemble des pays de l'OCDE) et donc par **des surcoûts programmés**, liés à l'arrivée aux âges élevés des générations nombreuses nées dans la période du baby-boom¹.

L'inflexion récente de la natalité (on est passé de 820 000 naissances en 2010 à un peu moins de 650 000 en 2025) constitue un deuxième défi, moins sensible pour les finances publiques dans une première phase (à court et moyen terme, la charge devrait s'alléger pour le service public de la petite enfance et pour le système éducatif, premier et désormais second degrés), mais exigeant pour leur organisation : au-delà des variations moyennes d'effectifs scolaires, les mutations sont **très variables selon les territoires et parfois très brutales** : peut-on laisser s'accélérer la déprise de certains territoires ruraux ? Faudra-t-il rapprocher les écoles publiques et privées, dans d'autres² ? Voici quelques exemples des conséquences multiformes de ces évolutions sur la « marche » des services publics, et de la variété des questions que l'État devra résoudre, en principe.

C'est un deuxième défi d'adaptation, qui imposera de s'attaquer enfin au financement de la dépendance (chantier plusieurs fois reporté, en raison de son coût potentiel et de sa difficulté), mais aussi et de manière plus décisive de **rééquilibrer nos politiques publiques, très polarisées en faveur des seniors**, au détriment des plus jeunes, et ce depuis des décennies (quand on les compare aux politiques des pays voisins, par exemple).

Il est évident que ces évolutions, si elles se prolongent, auront des conséquences notables sur le financement de la protection sociale ; elles appelleront des mesures compensatrices, en termes de taux d'emploi et de durée de travail, ou en termes de politiques d'immigration. À horizon de dix ans, on peut estimer **le surcoût pour les finances publiques à 1 % du PIB**, dépenses liées en particulier à l'évolution de la prise en charge de la dépendance³.

3. L'accélération des innovations technologiques

Troisième évolution de long terme, **le progrès technologique semble connaître une accélération**, avec l'intégration croissante dans les services et dans la production des outils numériques, informatiques et – de plus en plus – de l'intelligence artificielle. Les gains de productivité induits s'accroissent aux États-Unis ; le même phénomène devrait se répéter en Europe dans les toutes prochaines années, dès lors que sera atteint un seuil de « masse critique » dans l'usage de ces outils.

Ces nouvelles technologies peuvent être **la source d'économies importantes** dans la gestion des services publics, au même titre que d'autres branches du tertiaire (marchand ou non). Mais la gestion de ces transformations, à peine engagée, sera délicate sur le plan social comme sur le plan organisationnel.

En outre, les autorités publiques (État, collectivités...) devront, en tout état de cause, accompagner les dépenses de formation – initiale et continue –, qui seront indispensables pour accompagner les transitions professionnelles, maintenir la compétitivité globale de l'économie et éviter que ne s'approfondisse le fossé entre les personnes formées à ces outils et les autres.

Plus généralement, l'accélération constatée de progrès « en grappes », phénomène caractéristique de toutes les révolutions économiques, devra se traduire par **un investissement accru dans la formation et la recherche** (étant entendu que les dépenses françaises ont diminué de manière préoccupante dans ces domaines, engendrant un risque de déclassement technologique et économique).

Les études se multiplient pour tenter d'apprécier l'effet de ces innovations sur l'emploi, y compris dans le secteur public, et au-delà sur la sociabilité et la structure sociale (le niveau des inégalités, par exemple). Il est sans doute trop tôt pour en tirer des leçons suffisamment claires. Mais il est évident que l'irruption de ces ruptures technologiques dans la vie économique et sociale va créer, là encore, **un très grand besoin d'adaptation**, et de transformation de l'action publique, et dans un premier temps (en moyenne période), un besoin d'investissements ciblés. On peut là encore estimer grossièrement à au moins 1 % du PIB le surcroît (net) de dépenses publiques indispensables, pour préparer et accompagner ces évolutions.

4. La « brutalisation » des relations sociales et internationales

Il est difficile de qualifier de manière globale le niveau de violence d'une société, la violence « ressentie » dépendant de normes et d'attentes, qui se sont nettement renforcées. D'ailleurs certains indices, comme le nombre de jours de grève ou le nombre d'homicides, sont en net recul. Plus donc que d'une « crise des valeurs », difficile à identifier précisément, on peut cependant repérer une évolution parallèle, dans les sociétés de proximité, comme dans les relations entre groupes constitués et au plan international entre nations, vers des formes de brutalisation – au sens que la recherche de consensus tend à s'effacer au profit d'**une généralisation des épreuves de force**.

Dans le domaine des relations internationales, cette évolution se traduit par le retour des guerres et par la multiplication de formes hybrides, entre guerres et intimidations. La question de la souveraineté, en réalité, des souverainetés – nationale mais aussi européenne –, les deux étant désormais inextricablement liées, a déjà commencé à faire sentir ses effets, en matière de défense. L'effet sur les dépenses publiques est d'ores et déjà majeur, **une augmentation de trois points de PIB** étant programmée pour les dépenses militaires.

On peut penser qu'il en ira de même, à un niveau moindre certes, pour les dépenses de sécurité intérieure, notamment les dépenses de sécurité du quotidien (les polices municipales se renforcent presque partout, avec un coût collectif encore non chiffré, mais indéniable).

Il s'agit en réalité d'une mutation encore plus générale : les services publics dans leur ensemble sont appelés à se renforcer face aux attaques « cyber », incessantes dans une période de guerre hybride, à faire l'inventaire des circuits et des produits indispensables à la nation et pour lesquels une sécurisation des approvisionnements et des filières devient indispensable. Plus profondément, progresse à bas bruit, mais de manière sensible, un réaménagement des niveaux de priorités entre les besoins quotidiens et « civils », et ceux d'**une « économie de guerre »**, discrète mais de plus en plus insistante.

5. Le besoin de proximité et de relation humaine

Dernier défi, nourri par les précédents sans doute, la numérisation croissante des données et des procédures et la difficulté croissante, en tout cas ressentie, de s'orienter dans des démarches complexes (comme le départ en retraite, l'orientation scolaire des enfants...) engendrent le besoin, presque compensatoire, de disposer d'**un accès « sécurisé » aux services publics**, entendus dans leur globalité et sans cloisonnement lié au « mille-feuille » institutionnel.

Les Maisons France services ont constitué un premier pas dans cette direction. La constitution d'un réseau de Maisons France santé – MFS –, engagée tout récemment, relève aussi de cette prise de conscience, mais encore trop partielle en termes fonctionnels et géographiques.

Il apparaît nécessaire de **changer d'échelle** et de construire un échelon de présence, de premier échelon de réponse – médicale. Les innovations fleurissent, à la hauteur des demandes sociales : on organise, par exemple, des systèmes infirmiers, reliés aux Maisons de santé (et peut-être demain tout particulièrement au réseau de Maisons France santé), capables d'intervenir au domicile des patients âgés, dotés de matériel d'observations et capables de faire un premier tri dans le niveau d'urgence des demandes de soins. Les innovations portées par des associations se multiplient, dans le domaine juridique (pour un soutien et une orientation primaire) ou de soutien à l'usage des outils numériques (avec l'appui de personnes retraitées, par exemple). Ces mesures ne sont pas forcément très coûteuses, mais elles obligent à surmonter les rigidités et les cloisonnements administratifs et à introduire des innovations organisationnelles.

Ces initiatives rencontrent un courant sociétal très fort, **la demande de participation des usagers – citoyens** : une demande qui va au-delà du souhait d'être écouté et entendu, qui se manifeste par une attente en termes d'association des usagers à la mise en œuvre des politiques publiques, dans leur dimension de proximité (car des initiatives spectaculaires de « consultations citoyennes » ne peuvent à elles seules répondre à ce besoin).

Cette attente est assez difficile à intégrer dans le cadre actuel des services publics, surtout d'État ; elle dérange les habitudes et les schémas établis, elle pose des questions de déontologie complexes. Mais assurément, elle devra progressivement être mieux prise en considération, les pistes concrètes demeurant largement ouvertes.

Et là encore, cette évolution aura un coût. Nombre de services publics ont réalisé des économies de gestion en sacrifiant la « relation usagers », en fermant leurs accueils téléphoniques et en limitant la capacité de dialogue individualisé, même par mail. On est allé trop loin dans ce qui est ressenti comme une « **déshumanisation** » du **service public**.

II. Une mise en cohérence difficile mais indispensable

Si on fait le total des adaptations qui sont toutes attendues, dans un temps relativement court, on mesure l'ampleur des enjeux, en termes de ressources humaines et d'organisation, des services publics. Avec un autre angle de vue, celui des finances publiques, on peut là aussi (et plus facilement peut-être) visualiser l'importance de ce qui n'est plus un « ajustement », mais **une refonte des priorités** : en faisant le total des dépenses nouvelles ainsi incontournables à horizon de dix ans (et sans doute même avant), on voit qu'on arrive à six points de PIB, auxquels il faut rajouter le retour à l'équilibre des comptes publics (soit 5 points de PIB). Au total, en arrondissant à la baisse, il faut donc dégager **des économies de 10 points de PIB** ou des recettes nouvelles (celles-ci étant contraintes par le niveau élevé déjà atteint, supérieur à celui des concurrents immédiats).

Si on refuse la facilité (apparente) du « non-choix », des priorités doivent être tracées et une méthode retenue, pour en rendre la réalisation possible.

1. Une voie désormais impraticable, celle du « non-choix »

L'ampleur des attentes – des usagers, mais aussi des agents, qui se désinvestissent ou se détournent, pour les plus jeunes, de services publics paralysés et déconnectés des attentes – et de la réallocation de moyens est telle qu'elle interdit de prolonger **une forme de « doux mensonge »**, qui consiste à ne rien changer dans les discours mais à opérer des choix en réalité assez douloureux en pratique.

L'exemple type en est la dépense de santé : des choix ont été faits dans plusieurs pays, d'ailleurs différents et par principe contestables (personne ne sait quel est le modèle optimal).

Mais faute de choix, on reporte les ajustements sur l'ensemble des services. Ainsi, faute de réorganiser la carte des implantations hospitalières (comme l'ont fait de manière très déterminée plusieurs pays, comme la Suède, qui a divisé par dix le nombre de ses hôpitaux en dix ans), on agit par la tarification, supposée être représentative des coûts, mais en pratique tellement décorrélée d'eux qu'elle impose une forme de pénurie à l'ensemble des services.

De manière plus générale, des promesses républicaines comme la démocratisation de l'accès à l'éducation ou à des soins de santé de qualité, à prix modérés, se heurtent à la réalité d'une ségrégation scolaire croissante ou de déserts médicaux de plus en plus sévères et durement ressentis. Ce fossé désormais largement visible, entre les déclarations ou les proclamations et la réalité d'arbitrages de plus en plus restrictifs, alimente **le scepticisme et le populisme**.

Une exigence paraît s'imposer désormais : **la définition d'un projet** – au moins d'un cadrage général – simple et lisible. Une forme générale pourrait résumer un projet de société adapté au contexte nouveau, celle de « protection efficace⁴ ». Une surprotection trop coûteuse et paralysante est devenue un handicap, dans la nouvelle division internationale du travail. En revanche, une protection judicieuse, de haut niveau, peut constituer, à l'inverse d'opinions hâtives, une source de motivation pour le risque et l'initiative, la solidarité alimentant le désir de progrès.

Pour permettre d'organiser et de rendre plus féconds les débats à venir, pourrait être avancée une proposition de méthode : la réflexion préparatoire à un cadrage général s'accompagnerait d'une simplification des responsabilités, avec la constitution de **quatre grands blocs** : l'État et ses opérateurs ; le bloc des régions et des départements (unifiés avec l'adoption du projet désormais ancien de création de conseillers territoriaux) ; le bloc des communes et des intercommunalités, intégré de même, avec des possibilités de délégations entre les niveaux ; enfin le bloc des gestions paritaires, pour les fonctions confiées aux partenaires sociaux (organisations syndicales et patronales).

2. Des arbitrages explicites à préparer, de manière collective et transparente

Un « moment », sinon de vérité du moins d'arbitrages explicites, est donc devenu incontournable. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que tous les choix soient gravés dans le marbre, *ne varietur* ; mais que **des orientations claires** soient posées. La nécessité d'un équilibre des comptes rend lisible la nécessité d'arbitrages de fond – même exploratoires.

Sur les dépenses tout d'abord : quelles fonctions collectives peuvent supporter des redéploiements ? Bien évidemment, les choix effectifs dépendent d'arbitrages politiques, et c'est le débat démocratique qui va aider à dégager des consensus, au moins relatifs et approximatifs.

Mais il paraît important de ne pas se cantonner dans des formules trop abstraites et d'entrer dans ce débat, avec une esquisse (comme on dit, « heuristique »). Osons donc une identification exploratoire, qui met en évidence l'ampleur des choix à venir. Faut-il admettre que des « coupes » nouvelles seront incontournables sur les retraites, dans la mesure où leur niveau est en France d'environ 20 % plus élevé que dans les pays voisins comparables ? Sans aller jusqu'à ce niveau de réajustement, ne serait-il pas possible de viser une économie sur le niveau de vie des retraités, de l'ordre de 10 % (leur niveau de vie actuel est supérieur à celui des actifs, alors qu'ils n'ont pas les mêmes charges contraintes) ; et des économies de 10 % également quant au coût global, grâce à un report des âges de départ à la retraite ; soit **environ 2 points de PIB au total**.

La fonction « logement » concentre également des montants élevés, avec des effets pervers bien identifiés : hausse des loyers, socialement injuste, pour les logements des étudiants ou des personnes précaires, solvabilisés par des aides de manière mal ciblée. Peut-on envisager (et comment ?) une réduction des montants prélevés et distribués (par exemple pour 1 % du PIB, tous vecteurs de recettes et de dépenses confondus) ?

Les subventions aux énergies carbonées ne devraient-elles pas faire, par ailleurs, l'objet d'économies ciblées (quitte à les accompagner d'aides ciblées dans les territoires enclavés ou pour certaines professions) ? Le gain pourrait être de 1 % du PIB à terme.

On voit en tout cas qu'on ne peut imaginer régler d'un coup de baguette magique une équation aussi complexe, et qu'il ne suffira pas de décréter que les dépenses de gestion devraient quant à elles faire l'objet d'un effort, par exemple d'un montant de 2 % du PIB (moitié pour les dépenses de l'État, moitié pour celles des collectivités) ; ou que le solde devrait faire l'objet de mesures relatives aux recettes (TVA, CSG, niches fiscales et sociales...), portant le niveau des prélèvements publics encore plus en « atypie » par rapport aux pays comparables, qui plus est au sein d'une même zone monétaire !

3. Quelle méthode de mise en œuvre ?

Le processus de mise en débat et de choix précis des réallocations à venir devrait être effectué par l'État ou plutôt sous son autorité. Mais la méthode devrait être adaptée : **la programmation de débats citoyens** – avec un échéancier de phases, de plus en plus précises dans leur traduction financière – pourrait s'inspirer des « bonnes pratiques » d'élaboration des règles, retenues par plusieurs pays nordiques ou par la Commission européenne (avec des « livres » qui changent de couleurs selon leur degré de maturation – blancs, verts, jaunes...).

Mais il paraît de plus en plus évident que la concentration des compétences au niveau de l'État – trop forte et encore accrue au cours des dix dernières années – **complique sa capacité d'arbitrage**. À l'inverse, il paraît difficile de déléguer de manière trop brutale des fonctions collectives essentielles à la nation aux collectivités territoriales ou aux partenaires sociaux.

PENSER PUBLIC pourrait soumettre au débat l'idée d'**une forme intermédiaire** : on distinguerait un temps « partagé » – de pilotage « stratégique » d'abord, qui associerait l'État et les partenaires gestionnaires (selon les fonctions, collectivités territoriales, partenaires sociaux ou exceptionnellement les deux), à chaque échéance de cycle (tous les 3 ou 5 ans, par exemple, selon les domaines et le degré d'autonomie souhaité) et par exception en cas de crise majeure des finances publiques ; et ensuite un pilotage « tactique » avec des leviers identifiés à l'avance, dont le maniement serait laissé à l'initiative des gestionnaires délégués.

On peut ainsi imaginer que la gestion (tactique) des retraites de base soit **confiée aux partenaires sociaux** (qui gèrent depuis des décennies, pas si mal, les retraites complémentaires) ; que les soins de premier recours et de recours (soins spécialisés et hôpitaux dits de recours) soient confiés aux collectivités territoriales et à l'assurance maladie – donc aux partenaires sociaux (l'État continuant à fixer le cadre légal général) ; que la gestion de l'éducation jusqu'aux universités ainsi que celle de la formation continue soit confiée aux régions (hors recherche), y compris pour les personnels... L'objectif serait de programmer et de réaliser ces transferts – et d'autres – au cours des dix prochaines années.

Au total, comme on le voit, le principal défi rencontré par les gestions publiques n'est pas l'une ou l'autre des évolutions de fond évoquées – mais plutôt la capacité collective à les intégrer toutes dans une réponse de principe, évolutive mais lisible.

Et entre les différents scénarios théoriques, qui s'ouvrent de manière assez spontanée, il n'est plus temps d'hésiter : l'art de reporter les décisions, en laissant les agents sociaux eux-mêmes trancher, dans le déni et la débrouillardise, a atteint ses limites. Mais l'idée d'un État qui – au nom de l'ampleur et de la rudesse des choix à faire – revendique d'être légitime sur tous les sujets et recentralise de manière progressive toutes les grandes gestions collectives, nous éloigne à la fois du modèle européen dominant et surtout de l'efficacité et de l'acceptabilité. L'État devient ingérable, les autres acteurs – élus, collectivités, partenaires sociaux, acteurs économiques – s'en trouvent décrédibilisés et délégitimés.

*Un modèle nouveau doit émerger, fait de **coopération stratégique, mais de gestions déléguées au plan tactique**, autour de l'idée centrale qu'il convient désormais de maintenir un degré élevé de sécurité, de solidarité, pour l'ensemble des citoyens, mais que cette protection doit se concilier de manière plus rigoureuse avec la recherche de l'efficacité de l'action publique.*

Notes

1. Selon l'expression ramassée d'un essayiste, après le « baby-boom », un « papy-crash » !
2. On rappelle que l'adoption de la mixité de l'enseignement scolaire, soit l'évolution la plus profonde du système scolaire selon A. Prost, historien de l'éducation, aurait été décidée en 1966 par simple circulaire, selon lui principalement pour des motifs budgétaires.
3. Les surcoûts induits pour les dépenses de santé font l'objet de débats complexes : les coûts seraient variables selon l'état de santé générationnel, et au total les surcoûts seraient moindres que dans les premières évaluations présentées.
4. Une autre notion pourrait lui être associée, celle de « coopétition », association de coopération et de compétition (pratiquée désormais par exemple lors des concours d'urbanisme, une première phase reposant sur la co-construction entre équipes concurrentes d'un socle partagé, la deuxième phase visant à distinguer sur cette base le meilleur projet).

CHAPITRE 2 · MANAGEMENT RH

Vers un Management Radical. Gestique et transformation des organisations

Raphaël Liogier & Rachid Benzine · Professeur à Sciences Po Aix, directeur de la Chaire des transitions à l'UM6P · Politologue, écrivain et chercheur associé au Fonds Ricœur

Hypothèse de départ

Les théories et pratiques du management semblent être aujourd'hui prisonnières d'une impasse. Elles peuvent corriger certains comportements, améliorer ponctuellement le climat d'une organisation ou produire, pendant un temps, une mobilisation apparente. Mais elles échouent à atteindre ce qui met réellement l'être humain en mouvement. Elles interviennent trop tard.

Elles interviennent après l'impulsion première, après ce mouvement intérieur, ou geste, par lequel un être cherche à s'exprimer et à se situer sur la scène du monde. Elles observent des comportements déjà produits, fabriquent des récits autour d'expériences déjà constituées, ajoutent du bien-être à des gestes déjà vidés de leur substance ou déconstruisent des significations sans jamais retrouver le sol à partir duquel l'action peut devenir désirable.

C'est pourquoi la jeunesse ne s'investit plus comme les organisations l'attendent. Ce n'est pas qu'elle serait paresseuse ou qu'elle serait plus individualiste, narcissique, égoïste, comme on peut souvent l'entendre. La paresse ou le narcissisme ne sont pas des causes. Ils sont les symptômes d'un geste empêché : ils apparaissent lorsque la vie elle-même est éprouvée comme une contrainte et que les gestes proposés ne permettent plus de se projeter, de se reconnaître ni d'engager pleinement ce que l'on est.

Elles sont les expressions de ce que nous pouvons appeler une **dépression mythique** : l'impossibilité de se raconter positivement parce qu'aucun geste concret ne permet plus d'éprouver le récit de sa propre existence comme vrai. Lorsque la gestique quotidienne devient factice, inconsistante, la vie professionnelle elle-même perd sa densité.

Lorsque le geste natif est empêché, détourné ou privé d'un sol où se déployer, la tension qui le porte ne disparaît pas. Elle produit des tactiques de retrait, de contournement et de divertissement de soi. L'individu économise son énergie, protège son intérêt immédiat et recherche parfois un profit individuel au détriment de l'œuvre collective. Ce profit devient alors un profit non profitable : il bénéficie momentanément à l'individu, mais appauvrit la gestique de l'organisation. Il interrompt le mouvement par lequel le geste individuel pourrait augmenter la puissance de l'organisation, servir une certaine idée de l'humanité, préserver la Terre et inscrire l'action dans un horizon plus vaste. Le profit ne devient profitable que lorsqu'il circule entre ces dimensions et renforce leur cohérence gestique.

Chacun donne moins, risque moins, transmet moins. L'économie de soi remplace la générosité. Le problème n'est donc pas d'abord celui de la motivation. Il ne consiste pas à trouver une nouvelle manière de convaincre les individus de travailler. Il est plus radical : **nos organisations ne savent plus faire naître, reconnaître et transmettre les gestes dans lesquels le désir d'être peut s'exprimer.** Elles ont perdu l'intelligence de leurs propres gestes.

Du désir d'être lui-même, on ne peut presque rien dire. Il n'est ni une action, ni un besoin supplémentaire. Il désigne une **tension inhérente mais encore inexprimée**. Ce qui devient visible, partageable et transformable, c'est son premier mouvement : **le geste natif**.

La gestique commence au point exact où cette tension prend forme. Lorsqu'aucun geste ne lui donne prise sur le monde, elle se concentre, se retourne contre elle-même ou se disperse dans le divertissement. Lorsqu'elle devient geste, elle acquiert au contraire une direction, une présence et une puissance d'agir.

Le geste est plus fondamental que toute signification : il est le mouvement natif du désir d'être. Il ne vient pas illustrer une intention déjà constituée ; il est l'acte créateur par lequel une tension invisible prend corps, touche un sol, transforme une matière et rencontre d'autres êtres. Antérieur à toute explicitation, il fait un monde. C'est pourquoi le geste est la première dimension sur laquelle on peut agir et la source de toute action profitable.

Ce geste natif ne s'arrête pas à l'individu. En se répétant, en se répondant et en s'accordant à d'autres gestes, il compose une gestique qui se déploie concentriquement de l'individu vers l'organisation, de l'organisation vers l'humanité, de l'humanité vers la Terre, et de la Terre vers le cosmos. Ces dimensions ne se juxtaposent pas : elles se contiennent, se traversent et se renforcent mutuellement. Chacune tend à se transcender par le désir d'être plus grande qu'elle-même, selon une forme d'hubris positive qui ne consiste pas à dominer, mais à élargir le monde auquel elle appartient. Le mouvement est également réciproque : le cosmos donne à la Terre son horizon, la Terre impose à l'humanité ses conditions, l'humanité oriente l'organisation, et l'organisation offre à l'individu les gestes par lesquels il peut s'accomplir.

Même la parole doit être comprise comme un geste. Elle n'est pas une production autonome, détachée du corps qui la porte. Elle engage une voix, un souffle, une posture, une direction et une relation. **La parole participe ainsi de la gestique première par laquelle un être entre dans le monde.**

Lorsque ce geste se stabilise, se répète et se transmet, il devient rituel. Il développe des habiletés, des compétences, des **skills**. Il devient progressivement plus juste, plus précis et plus beau. La gestique désigne alors non une simple addition de gestes, mais leur cohérence vivante : la manière partagée de se tenir, de travailler, de coopérer et de transmettre. Le geste peut également devenir une « **geste** », au sens ancien du terme : une épopée collective susceptible d'être racontée, transmise et jouée. Le récit ne précède plus l'expérience ; il procède d'une gestique déjà vécue.

Le récit véritable n'est donc pas fabriqué pour obtenir artificiellement l'adhésion. Il naît d'une expérience partagée. Il est la mémoire d'un geste devenue monde. C'est ici que naît la vraie productivité. La productivité réelle ne provient pas d'abord de la pression, de la surveillance ou de la récompense. Elle apparaît lorsqu'il existe une **jouissance d'être soi dans l'action** : le plaisir du beau geste, le sentiment de devenir capable et la sensation d'engager pleinement ce que l'on est dans ce que l'on accomplit.

L'organisation devient alors un théâtre au sens fort : non pas un espace de représentation artificielle, mais le lieu où une gestique collective permet à chacun de s'accomplir, de se transcender et de projeter dans le monde une esthétique générale. Une esthétique du geste, de l'effort, de la précision, de la coopération et de la transmission.

La productivité devient la conséquence d'une adhérence entre un geste natif, un rituel, un sol et la gestique qui les relie. C'est à ce niveau concret que l'action peut être transformée. Or les principales théories contemporaines du management manquent ce point d'origine.

CHAPITRE 2 · MANAGEMENT RH

Peut-on parler de management public ?

Bernard Ramanantsoa · Ancien directeur général d'HEC, président du conseil d'orientation stratégique de PENSER PUBLIC

Introduction

Parler de *management public* peut sembler évident : le terme est maintenant courant, les administrations utilisent des méthodes de projet, des indicateurs, de l'évaluation, de la contractualisation ou encore des dispositifs de responsabilisation des cadres. Au sommet, les hauts fonctionnaires sont invités à transformer leurs organisations, à motiver leurs équipes et à rendre compte des résultats obtenus.

Depuis les années 1980, les réformes inspirées du *New Public Management* ont largement contribué à répandre cette approche managériale dans les administrations (Hood, 1991 ; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Pourtant, l'existence d'outils managériaux, plus ou moins empruntés au privé, dans le secteur public n'est pas suffisante pour établir l'existence d'un *management public* spécifique. Si la notion de *management public* se résumait à appliquer au secteur public des méthodes conçues dans l'entreprise privée, elle perdrait une grande partie de sa substance. Même si les concepts et les méthodes utilisés étaient spécifiques, cela ne suffirait pas à définir le *management public*. Pour aller plus loin, le *management public* ne peut pas se résumer à **un simple habillage sémantique** destiné à faire croire que l'administration est une entreprise comme une autre.

La vraie question est donc de savoir si les objectifs, les contraintes et les responsabilités propres à l'action publique conduisent à **une conception particulière du management**. Notre but est de montrer que la réponse est clairement oui si l'on définit le *management public* non pas par « ses outils », mais par « son objet ».

1. Bref retour sur quelques fondamentaux

On se souvient que la rationalité bureaucratique décrite par Max Weber repose fondamentalement sur la capacité à intégrer l'action administrative dans des règles, des compétences et une hiérarchie de responsabilités (Weber, 1922/1971). L'administration est ainsi **une institution de continuité** (Hauriou, 1925/1986) : elle met en œuvre des décisions prises par les autorités politiques légitimes, mais elle applique aussi le droit, garantit l'égalité de traitement et assure la permanence des services publics.

Mais administrer ne suffit pas. Une organisation peut respecter les règles, fournir les prestations attendues, mais être incapable de se transformer lorsque son environnement change.

La distinction entre administration et management apparaît alors : le management introduit une autre temporalité, celle du changement, de l'arbitrage, de la mobilisation des ressources et de la transformation des pratiques. Notons que cette distinction permet de comprendre les limites du *New Public Management*. L'application de ce courant a cherché à introduire davantage d'autonomie managériale, de responsabilisation, de mesure de la performance et de séparation entre conception et exécution (Hood, 1991), mais elle a aussi révélé les limites d'une conception trop instrumentale de la performance publique : **ce qui est mesurable n'épuise pas ce qui est politiquement et socialement important**.

2. Du management de l'organisation au management de l'action publique

C'est ici que se situe peut-être la différence essentielle avec le management d'entreprise.

Le dirigeant privé dispose, en principe, d'une organisation dont il peut fixer les objectifs, mobiliser les ressources et contrôler relativement directement les conditions d'exécution. Le responsable public, lui, se trouve dans une situation beaucoup plus « fragmentée ». Son action dépend de plus de « parties prenantes » : d'autres administrations, des collectivités territoriales, des opérateurs... et souvent des citoyens eux-mêmes. Le responsable public doit fréquemment faire faire sans pouvoir nécessairement « commander ».

Cette différence a été décrite dans la littérature sur la gouvernance. Rhodes (1996) souligne que l'action publique contemporaine s'effectue de plus en plus dans des réseaux d'interdépendance où l'État ne dispose pas nécessairement des moyens de « commander » directement tous les acteurs dont dépend la réalisation de ses objectifs. Osborne (2010) prolonge cette analyse en montrant le passage d'une conception du *management public* centrée sur l'administration à une conception davantage orientée sur le leadership demandé aux dirigeants.

Le problème managérial change alors de nature. Il ne s'agit plus seulement d'organiser efficacement une structure placée sous son autorité. Il s'agit de construire les conditions de la coopération entre des acteurs qui disposent de ressources, de compétences et parfois de légitimités différentes. Le manager public ne manage pas seulement une organisation. Il manage **une capacité collective d'action**, et cette capacité ne se confond pas avec la somme des moyens administratifs disponibles. Elle dépend de la capacité à faire converger des intérêts, à établir des coopérations, à arbitrer des désaccords, à donner un sens commun à l'action et à maintenir dans le temps une dynamique collective.

Le *management public* devient ainsi moins une technique de commandement qu'une capacité d'« architecture institutionnelle » ; nous y reviendrons.

3. La valeur publique : une finalité qui ne peut être managériale à elle seule

Cette conception conduit naturellement à la question de la finalité. Que cherche-t-on à produire lorsqu'on manage une organisation publique ?

Dans l'entreprise, la création de valeur peut, malgré sa complexité, être rapportée à des objectifs relativement identifiables : part de marché, satisfaction du client, croissance, rentabilité, EBITDA... Dans le secteur public, la notion de valeur est beaucoup plus plurielle. Mark Moore a proposé de penser cette question à travers la notion de *public value* : le rôle stratégique du responsable public consisterait à créer de la valeur pour la collectivité, tout en tenant compte des ressources disponibles et de l'environnement institutionnel et politique dans lequel cette valeur peut être légitimement produite (Moore, 1995). Mais cette notion doit être maniée avec prudence. Le manager public **ne peut pas décider seul de ce qui constitue la valeur publique**. Il peut contribuer à la produire ; il ne peut en déterminer souverainement la définition.

C'est précisément ce qui distingue le *management public* de la direction d'une entreprise. Les finalités ultimes de l'action publique relèvent d'**une délibération politique et démocratique**. Le manager intervient ensuite dans la traduction de ces finalités en capacités d'action. (Les travaux ultérieurs sur la *public value governance* ont d'ailleurs insisté sur le caractère collectif de cette production de valeur, qui suppose l'articulation de multiples acteurs et dépasse une conception purement gestionnaire de la performance publique (Bryson et al., 2014).)

Le manager public est donc placé dans une position singulière : il doit chercher à produire de la valeur publique sans s'arroger le pouvoir de définir seul ce que doit être cette valeur.

4. Le risque de la technocratisation

Cette distinction permet de comprendre le principal risque d'un *management public* mal conçu : **transformer une question politique en problème purement technique**.

Les indicateurs, les tableaux de bord, les objectifs chiffrés et les évaluations sont indispensables pour piloter une organisation complexe. Mais ils ne peuvent constituer à eux seuls une définition de la réussite publique. Tout ce qui compte dans l'action publique ne peut pas être compté ; et tout ce qui peut être compté ne mérite pas nécessairement de devenir l'objectif.

Le danger apparaît **lorsque la mesure devient la finalité**. Une administration peut alors optimiser ses indicateurs tout en perdant de vue la raison pour laquelle elle agit. Ce phénomène rejoint les critiques adressées depuis longtemps à certaines formes du *New Public Management*, lorsque la recherche de performance conduit à fragmenter les responsabilités ou à privilégier les résultats immédiatement mesurables au détriment de finalités plus diffuses ou de long terme (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Le *management public* doit donc accepter une forme de **pluralité irréductible des critères de décision**. Il ne s'agit pas de renoncer à la performance, mais de reconnaître que la performance publique est toujours enchâssée dans des choix institutionnels, sociaux et politiques.

Les travaux de Mazzucato (2020) permettent également de déplacer le regard : la capacité de l'État ne réside pas uniquement dans sa fonction de régulation ou dans sa capacité à corriger les défaillances du marché. Elle réside aussi dans sa capacité **à orienter, à coordonner et à prendre des risques collectifs** de long terme. Cette perspective renforce l'idée que le *management public* doit être pensé comme une capacité d'action et non comme une simple optimisation administrative.

5. Le haut fonctionnaire, architecte et leader de l'action collective

Cette conception du *management public* conduit à reconsidérer la fonction du haut fonctionnaire.

Celui-ci n'est pas seulement le gardien d'une administration, ni seulement l'exécutant d'une politique décidée ailleurs. Pour reprendre une distinction classique, **plus qu'un manager, il doit être un leader** (Reitter & Ramanantsoa, 1985 ; Zaleznik, 1977/2014). Il est placé à l'endroit où une orientation politique doit devenir une capacité administrative et collective d'action.

Son rôle consiste alors à articuler plusieurs dimensions : comprendre, décider, organiser, convaincre, coordonner, déléguer, évaluer et, surtout, donner à d'autres acteurs le sens de leur action et la capacité d'agir ensemble. (Rappelons ici un point important : on peut déléguer une activité ; on ne peut pas déléguer entièrement la capacité de la comprendre et de la piloter.)

Le *management public* suppose donc une capacité de recul sur l'organisation que l'on dirige. Le haut fonctionnaire est un manager parce qu'il dirige des agents publics. Il devient un leader lorsqu'il accepte de considérer l'organisation qu'il dirige comme une organisation à transformer, à faire évoluer et à mettre en capacité d'agir, certains diraient « lorsqu'il donne une dimension institutionnelle à l'organisation » (Selznick, 1957).

Mais cette autonomie managériale rencontre une limite fondamentale : celle de **la responsabilité démocratique**. Le responsable public peut proposer, éclairer, organiser, expérimenter et rendre possible ; il ne peut substituer sa propre conception du bien commun à celle qui résulte du processus politique légitime. La frontière est essentielle. Il peut rendre possible ; il ne peut pas s'arroger le droit de décider seul de ce qui doit être rendu possible.

Conclusion

Peut-on alors parler d'un *management public* ? Oui, à condition de ne pas chercher sa spécificité dans l'existence d'outils de gestion particuliers. Le *management public* possède une spécificité par son objet. Il intervient dans un univers où les objectifs sont politiquement définis, où les acteurs sont multiples, où les ressources sont contraintes, où l'autorité est souvent distribuée et où la légitimité démocratique impose des limites à l'autonomie du manager. Il ne consiste donc pas seulement à mieux administrer. Il consiste à rendre possible **une action collective efficace et légitime**.

Cette conception permet finalement de distinguer quatre fonctions : l'administrateur « garantit » ; le dirigeant décide ; le manager transforme ; le leader rend possible la coopération entre ceux qui doivent agir. L'administrateur doit être capable d'assumer ces quatre dimensions, sans les confondre. Son rôle n'est ni de se substituer au politique, ni de réduire l'action publique à une technique de gestion. Il est de construire les conditions institutionnelles, organisationnelles et humaines qui permettent à une décision légitime de devenir une action effective.

Le véritable enjeu du *management public* n'est donc pas de gérer autrement l'administration. Il est de rendre possible l'action collective au service d'une finalité légitime.

Bibliographie

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
- Hauriou, M. (1986). La théorie de l'institution et de la fondation (essai de vitalisme social). Dans *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté* (p. 89–128). Centre de philosophie politique et juridique de l'Université de Caen. (Œuvre originale publiée en 1925)
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Mazzucato, M. (2020). *L'État entrepreneur : pour en finir avec l'opposition public-privé* (C. Beslon, trad.). Fayard.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Osborne, S. P. (dir.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity*. Oxford University Press.
- Reitter, R., & Ramanantsoa, B. (1985). *Pouvoir et politique : au-delà de la culture d'entreprise*. McGraw-Hill.

- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Row, Peterson.
- Weber, M. (1971). *Économie et société*. Plon. (Œuvre originale publiée en 1922)
- Zaleznik, A. (2014). Managers et leaders : sont-ils différents ? *Harvard Business Review France*, (3), 36–45. (Œuvre originale publiée en 1977)

CHAPITRE 2 · MANAGEMENT RH

Le codéveloppement professionnel : une alternative humaine aux paradoxes du New Public Management

Isabelle Wackenheim · Déléguée RH de PENSER PUBLIC, ancienne déléguée aux talents à la DITP

Le paradoxe du manager public sous tension permanente

Aujourd'hui, les cadres supérieurs de l'État évoluent dans un environnement d'une complexité sans précédent. D'une part, ils font face à un surcroît de responsabilités et d'autonomie managériale sur le terrain. D'autre part, ils ploient sous un fardeau d'évaluation et de reporting standardisés, hérités des réformes de gestion publique. Pris en étau entre cette liberté d'action affichée et l'inflexibilité des contrôles, le manager public éprouve une solitude décisionnelle aiguë. C'est dans ce contexte de tension permanente que l'appropriation de nouvelles postures d'intelligence collective s'impose comme une nécessité absolue.

Face à ces défis, le codéveloppement professionnel, formalisé en 1997 par les Québécois Claude Champagne et Adrien Payette, propose une rupture salutaire. Plutôt que de subir passivement l'isolement ou la concurrence implicite induite par la culture de la performance, cette approche de formation-action repose sur le postulat fondamental que les pairs peuvent apprendre les uns des autres pour améliorer immédiatement leurs pratiques quotidiennes. C'est un espace d'alliance et de sécurité psychologique où la vulnérabilité devient le point de départ de l'apprentissage.

Le New Public Management (NPM) et la fragmentation de l'État

Le New Public Management (NPM), introduit à partir des années 1980 et consolidé en France par des réformes successives (LOLF, RGPP, Action publique 2022), a cherché à moderniser l'État en calquant ses structures sur le modèle de l'entreprise privée. Si cette doctrine a favorisé une orientation vers les résultats et rationalisé certains coûts, son application dogmatique a engendré de profonds dysfonctionnements au sein de l'appareil d'État.

Le premier effet délétère de cette doctrine est la fragmentation structurelle de l'État, caractérisée par le phénomène d'agencification (décentralisation et déconcentration massives vers des agences spécialisées, autonomes et parfois soumises au droit privé). Ce désenchevêtrement des hiérarchies verticales a provoqué une véritable siloisation du secteur public, paralysant la coordination transversale des politiques publiques et affaiblissant le pilotage politique central. De plus, la focalisation outrancière sur la mesure quantitative et le « gouvernement par les chiffres » a créé des biais majeurs : les administrations concentrent souvent leurs efforts sur l'atteinte d'indicateurs statistiques au détriment de l'action réelle et de l'intérêt général. Enfin, le recours massif aux personnels contractuels (représentant parfois plus de 80 % des effectifs au sein des agences publiques de type OIP contre 20 à 30 % dans l'administration centrale) a entraîné un affaiblissement de l'identité statutaire stable des fonctionnaires, remplaçant l'éthos du service public par une logique marchande floue et dématérialisée.

« Si j'avais une heure pour résoudre un problème dont ma vie dépendait, je passerais les 55 premières minutes à chercher la meilleure question à me poser, et lorsque je l'aurais trouvée, il me suffirait de 5 minutes pour y répondre. »

Albert Einstein

Le codéveloppement professionnel : un processus d'entraide au service de la montée en compétence et de l'efficacité publique

Pour contrebalancer cette bureaucratisation technique du NPM, le codéveloppement s'affirme comme une alternative saine du travail collaboratif. Il ne s'agit pas d'une énième formation théorique, mais d'une méthode pragmatique qui ancre l'apprentissage sur les situations vécues et réelles des cadres de l'État. En s'appuyant sur les 6 « P » (Projet, Problème, Préoccupation, Présente, Professionnelle et Personnelle), chaque session réunit un triptyque de rôles précis : le Demandeur, les Consultants et l'Animateur (ou facilitateur). Ce cadre de travail est structuré de manière rigoureuse en une séquence de 6 étapes chronométrées, où l'art de questionner prime sur la recherche hâtive de solutions préconçues.

Étape	Activité	Rôle du Demandeur	Rôle des Consultants
1. Exposé (5 min)	Le Demandeur présente sa situation sans interruption.	Expose le Projet, Problème ou Préoccupation.	Écoutent activement en silence.
2. Clarification (20 min)	Questions exploratoires pour cerner le sujet.	Répond aux questions à son rythme.	Questionnent sans orienter ni juger.
3. Contrat (2 min)	Définition précise de la demande d'aide.	Explicite son besoin et formule le contrat.	Valident et acceptent le contrat.
4. Consultation (20 min)	Partage de suggestions et de retours d'expérience.	Écoute en silence et prend des notes.	Proposent des pistes, conseils et options.
5. Synthèse (10 min)	Élaboration d'un plan d'actions.	Sélectionne les pistes et bâtit son plan.	Écoutent la synthèse en silence.
6. Apprentissage (10 min)	Rétroaction globale sur la séance.	Partage ses apprentissages et ressentis.	Expriment leurs propres apprentissages.

Les bénéfices du codéveloppement : individuel, collectif et institutionnel

La force du codéveloppement professionnel réside dans sa capacité à générer des impacts concrets à trois niveaux complémentaires :

- **Au niveau individuel** : il permet aux cadres supérieurs d'acquérir une posture réflexive profonde et d'écoute active, de consolider leur confiance décisionnelle, et de perfectionner l'art de questionner pour dépasser le réflexe de la solution immédiate. Le Demandeur repart avec un plan d'actions validé par ses pairs et immédiatement applicable.
- **Au niveau collectif** : il instaure un espace d'entraide fondé sur l'empathie, la bienveillance et le partage d'expériences pratiques. En réunissant des cadres issus de directions ou de ministères différents, il contribue directement à briser les silos administratifs et à forger un réseau durable de solidarité interministérielle.
- **Au niveau institutionnel** : il soutient activement la transformation de l'État en érigeant l'administration en une véritable organisation apprenante. Cette méthode pragmatique valorise l'expertise interne et améliore l'agilité organisationnelle à un coût marginal nul, s'inscrivant ainsi dans une démarche vertueuse d'efficience et de valorisation des talents publics.

Au service de la transformation publique

Au-delà de la solidarité horizontale essentielle développée par le codéveloppement entre pairs, une organisation publique ne peut atteindre un équilibre durable que si elle intègre une véritable fonction circulaire de communication et de décision. Cette circularité doit s'opérer de manière fluide, tant de haut en bas (verticalité descendante stratégique) que de bas en haut (remontée d'expérience opérationnelle du terrain), dans le respect strict des rôles et responsabilités de chacun. C'est ici que s'exprime pleinement le principe de subsidiarité : les décisions doivent être prises, et les problèmes résolus, au niveau le plus adéquat et le plus proche du terrain possible, tout en préservant la cohérence stratégique de l'État.

Le codéveloppement en est la traduction pratique, en donnant aux managers de tous niveaux (pour peu qu'ils soient entre pairs) les outils réflexifs pour assumer cette autonomie décentralisée sans être déconnectés des orientations stratégiques. En définitive, les doctrines administratives et les courants théoriques se succèdent, de la bureaucratie webérienne à l'État-plateforme numérique. Mais aucune théorie ne saurait transformer d'elle-même l'action publique. Ce sont d'abord et avant tout les managers publics, forts de leur éthique, de leur posture et de leur capacité d'action collective, qui sont les véritables acteurs souverains et moteurs de la transformation de l'Administration dans ses différentes composantes (État, collectivités, Sécurité sociale...) au service des citoyens et de l'intérêt général.

Références bibliographiques

- **Bezes, P. (2024).** « Le New Public Management ». Dans A. Cohen, B. Lacroix et P. Riutort (dir.), *Manuel de science politique*, Paris, La Découverte, pp. 312–315.
- **Djelic, M.-L. (2004).** « L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et État ». *Politiques et management public*, vol. 22, n° 2, pp. 1–17.
- **Nouar, K. (2026).** « Le pouvoir d'agir des territoires : mythe ou réalité ? ».

- **Payette, A. et Champagne, C. (1997).** *Le groupe de codéveloppement professionnel*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- **Van Haeperen, B. (2012).** « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne ». *Reflets et perspectives de la vie économique*, De Boeck Supérieur, vol. LI, n° 2, pp. 83–99.

CHAPITRE 2 · MANAGEMENT RH

Femmes et leadership dans la sphère publique : où en sommes-nous, que faisons-nous ?

Laurence Lajoinie-Gnansia · Responsable du Comité Parité & Leadership de PENSER PUBLIC

Une note pour ouvrir le débat et engager l'action du Comité Parité & Leadership

La question de la place des femmes dans les fonctions de responsabilité demeure un enjeu important dans la sphère publique. Les progrès réalisés au cours des dernières années sont incontestables : féminisation des viviers, évolution du cadre législatif et réglementaire, politiques volontaristes de nomination, développement des réseaux et dispositifs d'accompagnement.

Pour autant, les femmes demeurent inégalement représentées dans certaines des fonctions les plus élevées et certains univers de décision.

Cette note n'a pas de prétention scientifique. Elle vise à poser un débat, à partager quelques constats et convictions et, surtout, à dégager un consensus sur les objectifs que le Comité Parité & Leadership porte et sur les actions qu'il souhaite engager.

Existe-t-il un « leadership féminin » ?

Avant même d'examiner ces écarts, une question mérite toutefois d'être posée : existe-t-il réellement un « leadership féminin » ?

Parler d'un leadership spécifiquement féminin peut sembler valorisant. Certaines qualités — écoute, empathie, coopération, intelligence relationnelle — lui sont régulièrement associées. À l'inverse, l'autorité, la capacité de décision, la prise de risque ou l'affirmation de soi restent parfois implicitement rattachées à une représentation plus masculine du pouvoir.

Cette distinction mérite d'être interrogée.

L'écoute, l'empathie ou la capacité à coopérer ne sont pas intrinsèquement féminines. Pas davantage que l'autorité, l'ambition, la vision stratégique ou la capacité à décider ne sont masculines.

Notre conviction est qu'il n'existe pas de méthode de leadership ou de management propre aux femmes par essence. Ce qui peut être identifié comme des différences relève davantage de la culture, des parcours, des expériences, des apprentissages et des attentes sociales auxquels les femmes et les hommes sont plus ou moins confrontés.

Les récents travaux évoqués dans le rapport remis au directeur de l'INSP, piloté par Janaiana Herrera et Bruno Mérat, invitent notamment à regarder cette question sous cet angle. Ils ne mettent pas en évidence une méthode de leadership ou de management propre aux femmes par nature, mais permettent d'observer certaines pratiques qui peuvent être plus fréquemment associées à leurs parcours : une exemplarité dans les pratiques managériales, une tendance à consulter plus largement avant de décider, ou encore une importance particulière, voire une nécessité, accordée à leurs réseaux.

Ces observations sont intéressantes moins pour définir un « modèle féminin » que pour interroger les pratiques de leadership elles-mêmes. C'est dans la pratique qu'on observe la différence.

En cherchant à valoriser un « leadership féminin », nous risquons paradoxalement de reconduire les stéréotypes de genre que nous souhaitons dépasser.

L'enjeu est sans doute moins de définir un leadership féminin que de permettre aux femmes comme aux hommes d'exercer pleinement leur leadership sans être enfermés dans des représentations genrées, et de comprendre ce que la diversité des parcours et des pratiques peut apporter en termes d'efficacité aux organisations et à la décision.

1. Des progrès réels qui ne font pas disparaître les écarts

La féminisation de la sphère publique a progressé. Les femmes sont aujourd'hui très présentes dans de nombreux corps et constituent une part importante des viviers susceptibles d'accéder aux responsabilités les plus élevées.

Pourtant, leur représentation tend encore à diminuer à mesure que l'on progresse vers certaines fonctions de direction et de pouvoir.

Des données devront permettre de distinguer les domaines dans lesquels la parité progresse réellement de ceux dans lesquels subsistent des phénomènes de plafond de verre ou de ségrégation professionnelle.

Elles conduisent surtout à une question : si les viviers féminins existent, quels mécanismes continuent à produire des différences dans les trajectoires d'accès aux responsabilités ?

Mais elles conduisent également à une autre question, qui pourrait devenir centrale pour le Comité : au-delà de la représentation, que produit concrètement la mixité lorsqu'elle est présente dans les lieux de responsabilité et de décision ?

2. Le véritable sujet : les représentations du leadership

Au-delà des chiffres, la question du leadership renvoie à des représentations profondément ancrées.

Un même comportement peut encore être apprécié différemment selon qu'il est adopté par une femme ou par un homme.

L'affirmation de soi pourra être perçue comme une manifestation naturelle d'autorité chez un homme et comme une forme de dureté chez une femme. À l'inverse, une femme adoptant un management très collaboratif pourra parfois être considérée comme insuffisamment affirmée pour exercer certaines responsabilités.

Ce phénomène de double contrainte place certaines femmes dans une situation paradoxale : elles doivent démontrer les qualités traditionnellement attendues d'un dirigeant tout en restant conformes aux comportements socialement attendus d'une femme.

Il ne s'agit évidemment pas de considérer que toutes les femmes rencontrent les mêmes difficultés ou développent les mêmes comportements. Les parcours, les personnalités, les environnements professionnels et les aspirations sont profondément singuliers.

Il s'agit plutôt d'interroger la part de culture et de construction sociale dans les représentations du leadership, ainsi que les mécanismes susceptibles d'influencer les trajectoires :

- les biais dans l'identification du potentiel ;
- les critères explicites ou implicites de nomination ;
- l'accès aux fonctions opérationnelles les plus exposées ;
- la visibilité des réalisations ;
- l'accès aux réseaux informels de décision ;
- les mécanismes de cooptation ;
- l'accès au mentorat, au coaching et aussi au sponsoring ;
- les contraintes liées à l'organisation des temps professionnels et personnels ;
- les représentations de l'autorité, de l'ambition et du pouvoir.

L'enjeu n'est donc pas de substituer une représentation « féminine » à une représentation « masculine » du leadership, mais de faire évoluer la culture du leadership elle-même et d'ouvrir davantage les espaces de responsabilité à une pluralité de profils et de pratiques.

3. Changer de perspective : ne pas seulement demander aux femmes de s'adapter

Une grande partie des politiques développées en faveur de l'accès des femmes aux responsabilités vise, légitimement, à mieux les préparer : formations au leadership, développement de réseaux, mentorat, coaching, travail sur la prise de parole ou l'affirmation de soi.

Ces dispositifs sont utiles. Ils comportent néanmoins un risque lorsqu'ils sont utilisés seuls : celui de laisser entendre que la difficulté résiderait essentiellement chez les femmes et qu'il leur appartiendrait de développer les comportements nécessaires pour mieux s'adapter aux codes existants.

Or la question mérite d'être renversée :

Et si l'enjeu consistait également à faire évoluer les organisations et leur culture du leadership ?

Les processus de détection des talents, les critères d'identification du potentiel, les nominations, les parcours considérés comme légitimes, l'attribution des missions les plus visibles et le fonctionnement des réseaux de pouvoir doivent eux aussi pouvoir être interrogés.

L'objectif n'est donc pas seulement de préparer davantage de femmes à entrer dans le système, mais aussi de vérifier que le système permet réellement à une diversité de profils et de styles de leadership d'émerger.

Cette évolution conduit également à déplacer le regard sur la mixité. Il ne s'agit pas seulement de corriger une situation de sous-représentation des femmes. Il s'agit aussi de s'interroger sur ce que la mixité des profils apporte à la qualité du management et de la décision.

La performance des organisations dépend aussi de leur capacité à faire vivre une réelle diversité de points de vue et d'expériences.

4. Le coaching : développer le pouvoir d'agir et inter-agir

Dans cette perspective, le coaching peut constituer un levier particulièrement pertinent, à condition d'en préciser la finalité.

Il ne s'agit pas d'apprendre aux femmes à se conformer à un modèle dominant du dirigeant. Il s'agit au contraire de leur permettre d'identifier, d'assumer et de déployer leur propre manière d'exercer le leadership.

Le coaching peut notamment permettre de travailler :

- la légitimité et la capacité à prendre pleinement sa place ;
- l'exercice de l'autorité et de la décision ;
- l'assertivité et la capacité à poser des limites ;
- la visibilité de ses réalisations et de ses ambitions ;
- la prise de parole dans les lieux de décision ;
- la compréhension des jeux d'acteurs et des rapports de pouvoir ;
- la construction et l'activation de réseaux ;
- la négociation ;
- l'identification de certains stéréotypes éventuellement intériorisés ;
- les moments charnières de carrière : première fonction de direction, prise de fonction à haut niveau, candidature à un poste exposé, retour après une interruption de carrière, etc.

Le coaching peut ainsi être envisagé comme un outil de développement du pouvoir d'agir et d'inter-agir.

Une conviction pourrait résumer cette approche : accompagner les femmes sans faire porter sur elles la responsabilité de leur sous-représentation.

5. Agir simultanément sur trois niveaux : individu, collectif et organisation

Une politique réellement transformatrice pourrait articuler trois niveaux d'intervention.

L'individu

Proposer des accompagnements individualisés permettant aux femmes d'identifier leur propre style de leadership, de développer leur influence, leur visibilité, leur réseau et leur capacité à agir dans des environnements complexes.

Le coaching trouve ici toute sa place, particulièrement aux moments déterminants d'une trajectoire professionnelle.

Le collectif

Développer des espaces de partage et d'apprentissage : groupes de codéveloppement, mentorat, réseaux, rencontres avec des dirigeants et dirigeantes, échanges entre pairs.

Les réseaux de femmes constituent, à cet égard, des espaces particulièrement utiles. Ils peuvent être des lieux de solidarité, de soutien, de partage d'expérience, de transmission et de construction d'un collectif.

Ils peuvent également permettre de rendre visibles des trajectoires et d'ouvrir des opportunités qui ne le seraient pas nécessairement autrement.

La question de la mixité de ces réseaux mérite toutefois d'être poursuivie.

Notre conviction est que les réseaux de femmes ne doivent pas avoir pour effet de créer des espaces parallèles dans lesquels les femmes resteraient entre elles. **La mixité des réseaux constitue elle aussi une ressource.**

Être en relation avec des hommes permet de croiser les regards, de créer des alliances, de mieux accéder aux réseaux professionnels et de renforcer la capacité collective à faire évoluer les pratiques.

Les associations professionnelles peuvent jouer un rôle important dans cette mise en relation, en créant des espaces où femmes et hommes peuvent se rencontrer, travailler ensemble et contribuer collectivement à l'évolution des pratiques.

L'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas un sujet de femmes. Elle concerne l'ensemble des organisations et doit être portée conjointement.

Le Comité souhaite lui-même incarner cette conviction en construisant un **collectif mixte et intergénérationnel, ancré dans la sphère publique et ouvert au monde privé.**

Cette diversité de profils, d'expériences et de générations constitue une richesse pour croiser les regards, confronter les pratiques et faire circuler les idées.

L'organisation

Interroger les mécanismes mêmes de production des carrières : détection des potentiels, nominations, mobilité, accès aux responsabilités opérationnelles, évaluations, rémunérations, constitution des viviers et critères de sélection.

Cela suppose également d'accompagner les dirigeants et les managers dans l'identification de leurs propres biais.

Quelques questions simples peuvent être particulièrement révélatrices :

Qui identifions-nous spontanément comme ayant du potentiel ?

À qui confions-nous les missions les plus visibles ?

Qui recommandons-nous lorsqu'un poste stratégique se libère ?

À compétences équivalentes, attendons-nous les mêmes comportements d'une femme et d'un homme ?

Et, plus largement :

Que change concrètement la présence de profils différents dans la manière dont nous analysons un problème et prenons une décision ?

6. Faire des hommes des acteurs du changement et donner à voir des modèles vertueux

L'un des enjeux majeurs consiste à sortir d'une politique d'égalité professionnelle pensée exclusivement par les femmes et pour les femmes.

L'égalité entre les femmes et les hommes ne peut être un seul sujet de femmes.

Les hommes, notamment lorsqu'ils occupent des fonctions de pouvoir et de décision, ont un rôle essentiel à jouer. Non pas dans une posture consistant à « aider les femmes », qui pourrait elle-même entretenir une forme de représentation paternaliste, mais en tant que dirigeants responsables des règles du jeu, des décisions qu'ils prennent et des talents qu'ils choisissent de promouvoir.

La mixité est également leur sujet : ils ont un rôle à jouer dans la constitution de réseaux mixtes, dans l'ouverture des espaces professionnels et dans la construction d'une culture du leadership plus diverse.

La question est donc moins de savoir si un dirigeant est personnellement favorable à l'égalité que d'observer ce qu'il fait concrètement lorsqu'il est en situation d'agir.

Qui nomme-t-il ?

Qui encourage-t-il à candidater ?

À qui confie-t-il les missions qui préparent aux responsabilités futures ?

Qui introduit-il dans ses réseaux ?

Quels talents rend-il visibles ?

Qui soutient-il lorsqu'une nomination se décide ?

Ces décisions, parfois quotidiennes et peu visibles, participent directement au développement du pouvoir d'agir et à la construction des trajectoires professionnelles.

Passer du mentor au sponsor : Cette approche conduit à distinguer le mentorat du sponsoring.

Le mentor écoute, conseille, partage son expérience et accompagne. Le sponsor va plus loin : il engage son influence et son capital relationnel au service d'un talent dont il considère qu'il mérite d'accéder à davantage de responsabilités.

Il propose un nom lorsqu'un poste se libère. Il encourage une femme à candidater lorsqu'elle hésite. Il lui confie une mission exposée. Il la met en relation avec un décideur. Il défend sa candidature dans les espaces où elle n'est elle-même pas présente.

Cette pratique existe souvent de manière informelle dans les organisations. Or les réseaux de pouvoir et de cooptation ayant historiquement été majoritairement masculins, les hommes en ont probablement davantage bénéficié.

L'enjeu pourrait être de rendre ce mécanisme plus conscient et plus accessible aux femmes.

Les dirigeants, femmes comme hommes, pourraient ainsi être invités non seulement à mentorer des talents féminins, mais à devenir de véritables sponsors du pouvoir d'agir des femmes.

Donner à voir des hommes qui font concrètement évoluer les règles du jeu

Au-delà des dispositifs institutionnels, il serait intéressant de mettre en lumière des modèles masculins vertueux.

Il existe des dirigeants qui, parfois sans théoriser leur action, ont contribué concrètement à faire progresser des femmes vers les responsabilités : en constituant des équipes dirigeantes plus mixtes, en proposant des femmes pour des postes auxquels elles ne s'étaient pas spontanément portées candidates, en faisant évoluer les critères de sélection ou encore en ouvrant leurs propres réseaux.

Il s'agirait de comprendre ce qu'un dirigeant peut concrètement faire, depuis sa propre position de responsabilité, pour modifier les règles du jeu.

Cette approche permettrait également de déplacer le regard : plutôt que de demander systématiquement aux femmes ayant réussi :

« Comment avez-vous réussi à franchir le plafond de verre ? »

Nous pourrions aussi demander aux dirigeants :

« Qu'avez-vous changé, dans vos propres pratiques, pour que les femmes n'aient plus à le franchir ? »

Recueillir des témoignages concrets

Cette dimension pourrait constituer l'un des prolongements les plus opérationnels de la réflexion.

Un travail de témoignages peut être mené auprès de dirigeants masculins de la sphère publique ayant concrètement contribué à la promotion de femmes à des postes à responsabilités.

Il ne s'agirait pas de recueillir des déclarations générales d'intention sur l'égalité, mais de partir de situations réelles et de décisions précises :

- Avez-vous déjà proposé une femme pour une fonction à laquelle elle ne pensait pas candidater ? Pourquoi ?
- Avez-vous constaté qu'une femme attendait de se sentir totalement prête là où d'autres candidats se positionnaient plus rapidement ? Comment avez-vous réagi ?
- Avez-vous déjà soutenu personnellement une candidature féminine auprès d'un décideur ?

- Avez-vous modifié la composition d'un vivier ou demandé que davantage de candidatures féminines vous soient proposées ?
- Avez-vous confié volontairement à une femme une mission particulièrement exposée pour préparer une étape suivante de sa carrière ?
- Avez-vous identifié dans vos propres pratiques ou celles de votre institution des biais susceptibles de freiner les trajectoires féminines ?
- Qu'avez-vous concrètement changé ?
- Et qu'est-ce que cela a produit ?

Ces témoignages pourraient être mis en regard de ceux de femmes ayant bénéficié — ou au contraire manqué — de ce type de soutien dans leur parcours.

Le croisement des regards serait particulièrement intéressant : qu'est-ce qu'un dirigeant pense avoir fait et qu'est-ce qui, du point de vue de la femme concernée, a réellement été déterminant ?

Faire émerger une nouvelle génération de rôles modèles

Nous parlons beaucoup, à juste titre, de la nécessité de proposer aux femmes des rôles modèles féminins auxquels elles puissent s'identifier.

Il pourrait être tout aussi utile de proposer aux hommes des rôles modèles masculins de dirigeants engagés dans l'égalité.

Un jeune dirigeant doit pouvoir considérer comme faisant pleinement partie de sa responsabilité managériale le fait d'identifier des talents féminins, de les faire progresser, de questionner les biais de son organisation et de veiller à la mixité des viviers dont il prépare la succession.

Ainsi, les rôles modèles ne seraient plus seulement des femmes ayant réussi, mais également des femmes et des hommes ayant contribué à transformer les conditions de la réussite.

L'ambition serait de faire progressivement évoluer la norme : qu'un dirigeant ne soit plus seulement évalué sur les résultats qu'il produit ou les équipes qu'il dirige, mais aussi sur sa capacité à faire émerger une génération de dirigeants et dirigeantes plus divers.

La parité deviendrait alors pleinement un sujet de leadership et de responsabilité des dirigeants eux-mêmes.

7. Passer du constat à l'action : créer les conditions de l'ambition et de l'accès aux responsabilités

Les progrès accomplis ne doivent pas conduire à considérer que la dynamique se poursuivra naturellement. La parité réelle dans l'accès aux responsabilités suppose une action volontariste, à la fois auprès des femmes elles-mêmes et auprès des institutions.

Encourager les femmes à se projeter vers les responsabilités

Il importe de créer les conditions permettant à davantage de femmes de se projeter dans des fonctions de haut niveau, d'exprimer leurs ambitions et de saisir les opportunités qui leur sont offertes.

Sans généraliser des comportements qui seraient propres aux femmes, certains mécanismes peuvent conduire certaines d'entre elles à ne pas se porter candidates, à attendre de réunir l'ensemble des compétences attendues ou à sous-estimer leur capacité à exercer une fonction plus exposée.

Il s'agit de donner aux femmes les moyens et l'envie d'investir pleinement les espaces de responsabilité et de pouvoir.

Plusieurs leviers peuvent être mobilisés :

- proposer des coachings aux moments clés des parcours professionnels ;
- accompagner la prise de fonction et l'exercice des premières responsabilités de haut niveau ;
- favoriser l'expression et l'affirmation de l'ambition professionnelle ;
- développer la visibilité des talents et des parcours féminins ;
- renforcer les dispositifs de mentorat et de sponsoring ;
- donner accès aux réseaux et aux lieux dans lesquels se construisent les trajectoires professionnelles ;
- multiplier les rencontres autour de parcours de femmes ayant accédé à des fonctions de haut niveau et donnant à voir la diversité des parcours et des manières d'exercer le leadership ;
- favoriser des réseaux professionnels réellement mixtes, associant femmes et hommes autour des enjeux de leadership et de responsabilité.

L'objectif doit être clairement assumé : permettre à davantage de femmes de vouloir, d'oser et de pouvoir accéder aux postes à responsabilités.

Engager les institutions dans la transformation

Cette ambition individuelle ne peut cependant produire pleinement ses effets que si les institutions assument simultanément leur propre responsabilité.

Il ne suffit pas d'encourager les femmes à candidater. Encore faut-il les identifier, leur donner leur chance, les exposer aux expériences qui préparent aux fonctions dirigeantes et les promouvoir effectivement lorsque les postes se libèrent.

Les institutions publiques pourraient ainsi agir plus volontairement sur :

- l'identification précoce des talents féminins et la constitution des viviers ;
- l'accès des femmes aux fonctions opérationnelles et aux missions les plus exposées ;
- la préparation des successions et des nominations ;

- l'analyse des écarts entre la composition des viviers et celle des nominations effectives ;
- la transparence des critères de sélection et de promotion ;
- l'évaluation régulière des résultats obtenus et des éventuels points de blocage.

Mais elles pourraient également s'interroger davantage sur la contribution de la mixité à leur propre efficacité :

Dans quelles situations la mixité des équipes dirigeantes et des instances de décision améliore-t-elle la qualité de l'analyse, du débat et de la décision ?

Quelles conditions permettent à cette diversité de points de vue de produire effectivement ses effets ?

Cette question pourrait constituer un axe d'investigation et d'expérimentation du Comité.

Promouvoir l'égalité ne consiste pas seulement à se déclarer favorable à la mixité ; cela suppose d'agir concrètement sur les parcours, les opportunités et les nominations, mais aussi de mieux comprendre et faire reconnaître la valeur ajoutée de la mixité pour l'action publique.

Les axes d'action du Comité

À partir de ces convictions, le Comité souhaite inscrire son action dans une démarche résolument concrète, fondée sur l'observation, la rencontre et le partage des pratiques.

Aller régulièrement sur le terrain

Organiser des **visites et rencontres régulières dans des organisations publiques et privées** afin de découvrir des dispositifs et des pratiques efficaces en matière de parité et de leadership.

Il s'agira de partir du réel : rencontrer celles et ceux qui expérimentent, comprendre les dispositifs mis en place, les conditions de leur réussite, mais aussi leurs éventuelles limites.

Ces rencontres permettront également de faire connaître des **modèles inspirants**, femmes et hommes, et de rendre visibles des trajectoires et des pratiques qui peuvent contribuer à faire évoluer les représentations.

Créer des passerelles entre public et privé

Le Comité souhaite favoriser les échanges entre les deux univers. Le privé a engagé depuis plusieurs années des démarches visant à mieux comprendre les effets de la mixité et à en mesurer les bénéfices pour les organisations.

L'objectif n'est pas de rechercher une transposition directe de pratiques du privé vers le public, mais de créer un espace de comparaison et d'apprentissage réciproque.

Les visites pourront notamment permettre d'identifier des dispositifs en matière de détection des talents, de sponsoring, d'accompagnement, de constitution des viviers, de nomination ou de développement des réseaux.

Identifier ce qui peut être transposé et diffusé

Chaque rencontre pourrait donner lieu à un travail de capitalisation :

Qu'avons-nous observé ? Qu'est-ce qui fonctionne ? Dans quelles conditions ? Qu'est-ce qui pourrait être adapté au secteur public ? Que pourrait-on diffuser plus largement ?

Le Comité pourrait ainsi progressivement constituer un répertoire de pratiques inspirantes et transposables, nourri par les expériences de terrain.

Faire des modèles inspirants un levier d'action

Donner à voir des femmes qui exercent des responsabilités élevées demeure essentiel pour permettre aux nouvelles générations de se projeter.

Mais il est également important de mettre en lumière des **hommes qui agissent concrètement en faveur de la mixité**, notamment ceux qui utilisent leur pouvoir de nomination, leur influence et leurs réseaux pour faire progresser des femmes.

Les témoignages et rencontres pourraient ainsi donner à voir non seulement des parcours réussis, mais aussi des pratiques de leadership et de management susceptibles d'être reproduites.

Mobiliser les hommes comme acteurs du changement

Le Comité souhaite faire de la mobilisation des hommes un axe à part entière de son action.

Il s'agit de passer d'une logique dans laquelle les hommes seraient de simples soutiens de politiques conçues pour les femmes à une logique dans laquelle ils deviennent pleinement co-responsables de l'évolution des pratiques et des résultats en matière de parité.

Le sponsoring, l'ouverture des réseaux, la recommandation de talents féminins, l'accès aux missions les plus exposées et les décisions de nomination constituent autant de leviers sur lesquels ils peuvent agir directement.

Documenter la valeur ajoutée de la mixité

Enfin, le Comité pourrait contribuer à documenter une question encore insuffisamment explorée dans la sphère publique :

Quelle est la valeur ajoutée de la mixité dans la qualité et l'efficacité de la décision publique ?

Les rencontres de terrain pourraient permettre de recueillir des situations concrètes dans lesquelles la diversité des profils autour de la table a modifié la manière de poser un problème, de débattre, d'arbitrer ou de décider.

L'objectif serait de passer progressivement d'une conviction générale sur les bénéfices de la mixité à une meilleure compréhension de **ce qu'elle produit concrètement dans les organisations et dans l'action publique**.

Conclusion – Faire de la mixité un enjeu partagé de leadership et d'efficacité de l'action publique

Il n'existe probablement pas un leadership féminin auquel répondrait un leadership masculin. Il existe une pluralité de personnalités, de parcours et de manières d'exercer l'autorité, d'entraîner un collectif et de décider.

Ce qui peut apparaître comme des différences entre femmes et hommes relève pour partie de la culture, des parcours, des expériences et des attentes sociales. Il nous appartient donc moins de définir un modèle féminin du leadership que de regarder les pratiques et de faire évoluer les représentations qui peuvent encore limiter l'accès des femmes aux responsabilités.

Le Comité porte une conviction centrale : **l'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas un sujet de femmes.** Elle concerne l'ensemble des organisations et doit être portée conjointement par les femmes et les hommes.

Notre ambition est double : permettre à davantage de femmes de vouloir, d'oser et de pouvoir accéder aux responsabilités, tout en engageant les institutions et leurs dirigeants à créer les conditions concrètes de cet accès.

Mais cette ambition s'inscrit dans une conviction plus large : la mixité est aussi une ressource pour les organisations et pour la qualité de l'action publique. Il appartient donc de mieux comprendre ce qu'elle apporte concrètement aux pratiques managériales, aux débats et aux décisions.

C'est dans cet esprit que le Comité construit un collectif mixte, intergénérationnel, ancré dans la sphère publique et ouvert au monde privé. Il souhaite privilégier une démarche de terrain, faite de visites, de rencontres, de témoignages et de confrontations d'expériences.

Ces rencontres auront vocation à découvrir des dispositifs efficaces, à faire connaître des modèles inspirants, à créer des passerelles entre public et privé, à identifier ce qui peut être adapté et diffusé et à mobiliser les hommes comme acteurs du changement.

L'ambition du Comité est ainsi de proposer un espace de réseau et d'échanges pour les femmes comme les hommes, de passer du constat à l'action, de la conviction au partage des pratiques.

Plus que de promouvoir un « leadership féminin », il s'agit davantage de promouvoir et d'accompagner les femmes dans le leadership, de faire de la mixité un enjeu partagé et de mieux comprendre ce qu'elle peut apporter à l'efficacité de l'action publique.

CHAPITRE 2 · MANAGEMENT RH

Santé mentale : le rôle équilibriste des managers

Sylvain Henry · Journaliste · avec le témoignage de Florence Arnoux, présidente de PENSER PUBLIC

Obligation légale, impératif humain, peur du faux pas : la santé mentale des agents s'est imposée dans les organisations publiques comme un défi managérial complexe. Onze hauts responsables – directeurs d'hôpitaux, directeurs généraux des services (DGS) de collectivités, cadres dirigeants de l'État – ont accepté de témoigner avec franchise sur leurs pratiques, leurs doutes et leurs limites. De la crise sanitaire comme point de bascule aux inégalités de genre, en passant par la solitude du manager face à la détresse d'un agent, ces femmes et ces hommes tracent le contour d'un management public en pleine mue : plus attentif, plus réflexif, mais encore trop souvent dépourvu des outils et des appuis pour agir avec la sécurité et la compétence qu'exige l'enjeu.

Depuis une dizaine d'années et plus particulièrement depuis la crise sanitaire, la question de la santé mentale s'est imposée comme une problématique au cœur des décisions RH et managériales dans les organisations, notamment publiques ; un sujet qui « monte » et qui préoccupe fortement les managers publics. Onze d'entre eux témoignent dans cette nouvelle chronique managériale : six femmes et cinq hommes assumant de hautes responsabilités en administration centrale, dans les hôpitaux publics ou les collectivités territoriales, ont été interrogés lors d'entretiens en présentiel, en distanciel et, pour trois d'entre eux, par écrit. Toutes et tous s'expriment en « on ». À la différence des précédentes chroniques, plusieurs ont tenu à poursuivre les échanges après le premier entretien, revenant par la suite sur tel ou tel aspect non abordé et soulignant ainsi le champ très large des problématiques couvert par la santé mentale. Ces managers confient se sentir parfois très démunis sur ce sujet qui touche à l'intime des agents, et expriment une forme de pudeur, mais surtout **une inquiétude sur leur légitimité à agir** et sur leur rôle.

Jusqu'à récemment, la manière d'appréhender les questions de santé était technique et normée, c'est-à-dire à travers un prisme essentiellement médical, avec des critères objectivables et des procédures standardisées. Désormais, la composante psychosociale est largement prise en compte. Les managers interrogés abordent ici la santé mentale moins comme un concept médical que comme **une responsabilité managériale** inscrite dans une logique d'accompagnement de la souffrance psychologique – sans pour autant endosser un rôle de thérapeute. Leurs réponses à la question « Comment manager la santé mentale ? » évoquent un enjeu à la croisée du bien-être individuel, des conditions de travail et des vulnérabilités personnelles. Les signaux d'alerte que les managers apprennent à lire, les situations de crise qu'ils ont traversées et leur rapport à leurs propres limites font émerger une définition fonctionnelle et contextuelle, plutôt que médicale et théorique de la santé mentale.

Une obligation légale pour les managers

« Est-ce votre rôle de managers que de s'occuper de la santé mentale de vos équipes ? » : cette question a initié les 11 entretiens. Les réponses appréhendent l'**obligation légale d'employeur**, l'intuition humaine d'un devoir de sollicitude, et la crainte de s'aventurer sur un terrain qui n'est pas le leur. Raphaëlle Pointereau, directrice générale adjointe du CNFPT et directrice de l'Inet – ancienne directrice générale adjointe et DRH d'université – détaille le périmètre de responsabilité des managers en la matière : « Leur job premier, c'est de s'assurer que leur pratique managériale ne nuit pas à la santé mentale de leurs collaborateurs. Savoir si les gens vont bien ou pas au sens large, je ne suis pas sûre que ce soit le rôle premier du manager. » Il doit d'abord s'assurer, dit-elle, que la santé n'est pas dégradée du fait du travail et savoir mobiliser les ressources nécessaires pour orienter de manière pertinente leurs collègues en difficulté, notamment pour des raisons personnelles, le cas échéant.

Encadré 1 : Les managers sollicités

Florence Arnoux, directrice d'hôpital, déléguée régionale de la Fédération hospitalière de France pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Tony Brando, directeur d'hôpital

Hélène Brisset, ancienne directrice du numérique à Île-de-France Mobilités et ancienne directrice des systèmes d'information puis directrice du numérique au secrétariat général des ministères chargés des Affaires sociales

Rémi Capart, directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de l'Essonne

Bruno Cassette, administrateur de l'État, ancien sous-préfet et ancien directeur général des services (DGS) de la métropole de Lille

Sarah Deslandes, directrice générale adjointe du département de la Seine-Saint-Denis

Emmanuel Faivre, directeur général des services du département du Doubs

Yannick Girault, ancien président du Réseau des écoles de services publics (RESP), ancien directeur de l'École nationale des finances publiques (ENFiP)

Raphaëlle Pointereau, directrice générale adjointe du CNFPT, directrice de l'Inet

Laurence Tison-Vuillaume, présidente du Pass culture, ancienne cheffe de l'inspection générale des Affaires culturelles

Fébronie Tricheux, directrice des finances et des services numériques au Centre hospitalier intercommunal de Narbonne Port La Nouvelle et au Centre hospitalier de Lezignan

Les onze managers sollicités, 6 femmes et 5 hommes, ont été interrogés en janvier et février 2026. Elles et ils exercent en collectivités territoriales, dans la fonction publique hospitalière et au sein de la fonction publique d'État.

Les cadres publics en situation d'encadrement estiment, eux aussi, que c'est leur rôle mais insistent sur le cadre dans lequel ils se situent ou bien où celui-ci doit s'exercer. Rémi Capart, directeur du service départemental d'incendie et de secours de l'Essonne, l'ancre dans la culture même du commandement sapeur-pompier : « La première responsabilité du chef, quel que soit son niveau de responsabilité, est d'**assurer la sécurité de ses subordonnés** dans l'exercice de leurs missions. » Pour lui, la santé mentale n'est pas une nouveauté : elle est inscrite dans la loi (article L. 4121-1 du code du travail). « Il faut rappeler que ces sujets ne sont plus seulement le résultat d'une attention humaniste mais **relèvent désormais d'une obligation légale**, celle qui impose à tout employeur d'assurer la sécurité et de protéger la santé de ses salariés à travers l'adoption d'un document unique d'évaluation des risques professionnels », prolonge Bruno Cassette, administrateur de l'État, ancien sous-préfet et ancien DGS de la métropole de Lille. Ainsi le décret du 28 juin 2011 renforce les obligations des employeurs publics : les managers sont responsables de l'identification, de l'évaluation et de la prévention des risques auxquels sont exposés les agents placés sous leur autorité. Ils doivent également mettre en œuvre les principes généraux de prévention (organisation du travail, adaptation des postes, formation à la sécurité).

Un cadre commun qui permet une gestion active de la santé mentale au travail...

Deux ans plus tard, l'accord-cadre de 2013 sur la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans la fonction publique signé entre le gouvernement et la majorité des organisations syndicales constitue le **premier cadre commun aux trois versants** de la fonction publique (État, territoriale, hospitalière) dédié aux RPS. Cet accord impose aux managers trois obligations majeures.

- Élaborer un plan de prévention s'appuyant sur un diagnostic partagé des risques psychosociaux : charge de travail, exigences émotionnelles, manque d'autonomie, mauvaises relations, conflits de valeur, insécurité ;
- Renforcer le rôle d'encadrant : obtenir plus d'autonomie et de marges de manœuvre, recevoir formation et soutien, intégrer la qualité de vie des équipes dans leurs objectifs d'évaluation ;
- Piloter la participation : associer les agents et le CHSCT à chaque étape (diagnostic, actions, mise en œuvre), garantir le dialogue social avant toute réorganisation.

En bref, il s'agit de passer de la prévention subie à une gestion active de la santé mentale au travail.

Directrice d'hôpital, déléguée régionale de la Fédération hospitalière de France pour la région PACA, Florence Arnoux indique, elle : « Quand un collaborateur va mal, le premier devoir du manager, c'est de **ne pas détourner le regard**. » Elle décrit une pratique concrète : rester sur les faits observés, ouvrir un espace de parole, formuler ce que l'on constate – « ce que je vois me préoccupe, et je ne veux pas te laisser seul avec ça. » L'analyse est similaire chez Hélène Brisset, ancienne directrice du numérique à Île-de-France Mobilités : « En tant qu'employeurs, nous sommes responsables de la santé et de la sécurité des agents au travail. Si quelqu'un manifeste des signes de détresse psychique et même si c'est manifestement lié à des sujets personnels, nous devons intervenir. » Hélène Brisset s'empresse d'ajouter : « Mais ce n'est bien sûr pas notre rôle que d'entrer dans une forme d'intimité avec les agents. »

...mais encore insuffisamment outillé

Les managers affirment donc bien être tenus de s'occuper de la santé mentale de leurs équipes. Sont-ils pour autant suffisamment outillés et accompagnés pour le faire ? Ils saluent un contexte national favorable – la santé mentale a été désignée **Grande Cause nationale 2025** – et le fait que la problématique soit désormais documentée et chiffrée. Ainsi, le dernier rapport annuel sur l'état de la fonction publique (DGAFP) fait un focus sur les enjeux de santé mentale : **19 % des agents de la fonction publique** présentent un risque de symptômes dépressifs contre 16 % dans le privé (voir l'encadré 2, sur les résultats genrés). La DGAFP s'est par ailleurs emparée du sujet via différentes actions pédagogiques, notamment le colloque « Travail et santé mentale : quels défis pour la fonction publique ? » organisé en octobre 2025 pour mettre en valeur les pratiques de prévention développées dans les organisations publiques. Le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique a proposé plusieurs actions, telle la conférence « Santé mentale et fonction publique : rester acteur de sa carrière » en novembre 2025. Au-delà, les grandes institutions et organisations publiques ont publié sur le sujet, intégrant systématiquement des volets « secteur public » – à l'image, par exemple, de l'étude du CESE « Prévention en santé au travail, défis et perspectives » en avril 2025.

En matière de feuille de route, le « Plan santé au travail dans la fonction publique 2022–2025 » avait établi un cadre stratégique pour l'amélioration durable de la prévention des risques professionnels, incluant les RPS. Les travaux vont se poursuivre pour la période 2026–2030 : le texte définitif est attendu après une phase de concertation en cours au premier semestre. L'ambition affichée est de rendre la politique de santé au travail dans la fonction publique **plus concrète, ciblée et contraignante** pour les employeurs publics :

- renforcement du système des acteurs de prévention ;
- harmonisation des outils et données ;
- traitement des risques professionnels spécifiques à la fonction publique ;
- développement de la prévention en santé publique au travail.

Est-ce suffisant ? « Plutôt pas... » affirment en substance les managers sollicités. Tony Brando, directeur d'hôpital : « Aucun manager de bonne foi ne peut dire qu'il est suffisamment outillé sur la santé mentale. On prend souvent conscience trop tard du coût humain de nos choix, quand les arrêts, les départs ou les conflits commencent à peser. » Fébronie Tricheux, directrice des finances et des services numériques au Centre hospitalier intercommunal de Narbonne Port La Nouvelle et au Centre hospitalier de Lezignan, abonde : « Mis à part les risques psychosociaux que nous sommes formés à prévenir par les organisations, nous ne sommes pas outillés pour gérer les problèmes de santé mentale des agents. » « Les réalités sont très diverses en fonction des organisations, **les outils restent peu déployés** », résume Bruno Cassette. Des organisations sont pleinement mobilisées – notamment dans les collectivités –, d'autres moins... « Les textes, les accords et les plans existent et la santé au travail figure désormais clairement dans les organisations RH », relève Florence Arnoux. « Mais dans le quotidien, ce sont encore très largement les volumes d'activité, les contraintes budgétaires et la gestion de crise qui pèsent le plus dans les arbitrages. » Et d'insister : « Tant qu'on ne se pose pas systématiquement la question "est-ce soutenable pour les équipes ?" en la mettant au même niveau que "est-ce faisable financièrement ?", **on reste en partie dans l'affichage**. » Le propos est peu ou prou similaire chez les autres managers interrogés. Il faut souligner, on le voit, que la parole est très engagée chez les managers hospitaliers, certainement parce qu'ils interviennent dans des contextes souvent complexes, marqués par l'urgence ou la gravité.

La crise sanitaire comme point de bascule

Pour les managers publics sollicités, la crise Covid a agi comme **un révélateur brutal**. « Un vrai crash-test », insiste Florence Arnoux : « on a mesuré en temps réel jusqu'où l'on pouvait surmobiliser les équipes, et le prix à payer faute de garde-fous. » Depuis, personne ne peut plus sérieusement traiter la santé mentale comme un sujet périphérique. Elle s'est imposée, selon Bruno Cassette, « comme un prisme obligé des décisions RH et managériales ». La crise a aussi levé des tabous. Agents et cadres se sont montrés plus prolixes pour évoquer spontanément leurs difficultés.

Ce qui relevait autrefois du secret médical est devenu un élément de compréhension partagée des fragilités individuelles. Du côté des organisations, la crise Covid a surtout changé la visibilité des enjeux de santé mentale : « Les sujets existaient avant, mais on a décidé de les mettre en lumière à partir du premier confinement », note Hélène Brisset. Rémi Capart souligne pour sa part que le télétravail démocratisé a profondément interrogé le rapport au travail : l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle s'est invité dans les questions de qualité de vie au travail, de façon durable et générationnelle. Reste, comme le formule Tony Brando, que cette période collective « extrêmement traumatisante » n'a pas livré tous ses enseignements. La tentation de « revenir comme avant » demeure forte, alerte-t-il, et le vrai enjeu est désormais de transformer ce que la crise a enseigné en **tournant structurel**, plutôt que de continuer à s'appuyer sur l'engagement parfois sans limite de certains agents et managers.

Des ressources identifiées

Vers qui se tournent les managers ? Dans les 11 entretiens réalisés, ils citent un ensemble diversifié de ressources et de professionnels pour aborder la santé mentale :

- médecins du travail et médecins de prévention : ils constituent une ressource centrale et sont sollicités pour l'évaluation des situations et le suivi des agents en difficulté, expliquent les managers ;
- psychologues du travail : ils sont de plus en plus présents dans les organisations et représentent des interlocuteurs privilégiés pour l'accompagnement psychologique des agents ;
- infirmières du travail : elles interviennent dans le dispositif pluridisciplinaire de suivi de la santé ;
- assistants sociaux et conseillers en économie sociale et familiale : ils constituent une ressource importante pour accompagner les agents sur des dimensions sociales liées aux difficultés personnelles.

En matière de structures et de dispositifs institutionnels, les managers évoquent les services RH de proximité (jugés essentiels pour orienter, évaluer et accompagner les agents face aux difficultés de santé mentale) ; les cellules d'écoute psychologique ; les cellules ou comités d'accompagnement (comme le « comité des situations sensibles ») ; les centres médico-sociaux ; les services d'accompagnement psychologique ; et les équipes pluridisciplinaires réunissant médecins, psychologues, conseillers en prévention, ergonomes, secouristes en santé mentale...

Ces structures et acteurs semblent bien identifiés et plusieurs managers disent savoir les solliciter. « Selon la situation, on peut s'orienter vers les services RH, la médecine du travail, l'assistance sociale... », énumère Hélène Brisset. « Nous nous appuyons sur nos psychologues du travail, nos médecins du travail et infirmières du travail pour la formation et le soutien managérial », détaille Sarah Deslandes, directrice générale adjointe du département de la Seine-Saint-Denis.

Laurence Tison-Vuillaume, présidente du Pass culture – 180 collaborateurs – et ancienne cheffe de l'inspection générale des Affaires culturelles, se dit très sensibilisée à la problématique de la santé mentale, et explique qu'il y a eu une mobilisation autour de la formation pour créer « un espace d'échange dédié pour pouvoir exprimer ses doutes et difficultés, ainsi que ses bonnes pratiques » et « **repérer les signaux faibles**, savoir agir selon les situations, accompagner un collaborateur en difficulté puis un retour suite à un arrêt. »

Mais les managers se heurtent à **une relative défiance**, qu'explicite Hélène Brisset : « Les agents craignent parfois que ce qu'ils disent soit rapporté à leur manager ; et ils peuvent voir la consultation comme une preuve de faiblesse ». Fébronie Tricheux souligne également que l'orientation vers la psychologue du travail « peut être mal vécue lorsqu'elle est ne serait-ce que suggérée ».

Au-delà du faire, pour les managers, la crainte de mal faire

L'une des questions centrales est donc celle de la « bonne approche » à adopter. Comment aborder la question avec un collaborateur qui semble rencontrer des difficultés ou montre des signes de mauvaise santé mentale ? C'est l'un des fils rouges qui traversent les entretiens : la crainte de nuire malgré une bonne volonté sincère. Ce n'est pas tant l'absence d'outils qui paralyse les managers que **la peur du faux pas**. Emmanuel Faivre, directeur général des services du département du Doubs, collectivité qui a développé une approche volontariste auprès des agents et s'est outillée sur le volet risques psychosociaux et bien-être au travail, le constate : « J'ai pu observer que le plus dur n'est pas de "faire", c'est-à-dire détecter, recevoir, écouter, protéger, orienter..., j'ai surtout ressenti la crainte de "mal faire", c'est-à-dire avoir une prise en charge sincère et volontariste mais qui peut être contre-productive pour la personne concernée, et puis, par ricochet, pour la personne qui soutient ! »

Sarah Deslandes complète : « La crainte de mal faire vient du fait que le sujet est ultrasensible et récent, et que beaucoup n'ont pas reçu de formation de base sur ces enjeux. Ce n'est pas un sujet qui peut être traité par n'importe qui. Quand une personne est en situation de souffrance psychique avérée, **un manager seul ne peut pas gérer cela**. C'est normal d'être démuni. » Hélène Brisset appuie : « Il faut d'abord ne pas culpabiliser ou rentrer en soi-même sur ces sujets qui font peur. Ils sont difficiles à traiter pour tout le monde, peu importe le niveau d'éducation ou de diplôme. » D'où la nécessité d'identifier rapidement les personnes compétentes et formées sur le sujet qui peuvent être des ressources pour les managers.

Compte tenu de cette complexité, quelles sont leurs pratiques quotidiennes ? **L'humain avant tout**. Hélène Brisset déclare : « Je pose une question simple, "comment ça va ?" et j'écoute ce qu'on me dit. Je suis particulièrement vigilante aux profils des héros et héroïnes qui veulent tout faire et se mettent en risque. Et plus encore aux gens qui ne disent rien et serrent les dents. » Le directeur du SDIS 91, Rémi Capart, raconte le rassemblement à la prise de garde, le matin, à 8 h 00 : « Je regarde chacune et chacun de ceux qui sont de garde pendant 24 heures, et, réciproquement je suis observé. Ce court instant est celui où, parce que l'on se connaît, l'on peut jauger de "comment va l'autre", sur tous les plans, qu'ils soient physiques (une blessure musculaire ou une forme olympique) ou psychologiques (mauvaise ou bonne humeur qui peut témoigner d'une bonne ou mauvaise situation professionnelle, personnelle ou familiale). »

Des managers eux-mêmes touchés

Les chiffres de la DGAFP le mettent en avant : les cadres dirigeants sont eux-mêmes touchés : **21 % à 22 % d'entre eux** présentent un score de bien-être psychologique associé à un risque de symptômes dépressifs. Comment parler de santé mentale avec ses équipes alors que, en tant que cadre, on est soi-même exposé ? « Comme dans les consignes d'un avion, il faut d'abord vérifier que l'on va soi-même suffisamment bien pour pouvoir être ressource pour les autres », analyse Tony Brando. « Cela implique un véritable travail réflexif au long cours : à mes yeux, un bon manager est un individu toujours en chemin. » Hélène Brisset affirme se surveiller « constamment » : « Je vérifie si je suis toujours alignée et si mes réactions restent normales ; si je sens que mes réactions s'intensifient, je m'oblige à ralentir. » « C'est **une discipline personnelle** », abonde Sarah Deslandes. « En tant que dirigeant, l'enjeu est d'abord de bien se connaître et de connaître ses limites sur ces sujets car ils sont liés à son histoire personnelle. » « Il faut travailler des compétences spécifiques qui supposent des capacités de réflexivité », estime Raphaëlle Pointereau.

La formation est toujours citée comme essentielle. « Nous y travaillons fortement », assure l'ancien président du réseau des écoles de service public et ancien directeur de l'École nationale des finances publiques Yannick Girault. « Toutes les écoles se saisissent de la problématique de la santé mentale. Le sujet est abordé, discuté et désormais pleinement appréhendé. » Le tabou recule. Mais attention, met en garde Florence Arnoux : « Dire "moi aussi je suis sous pression" n'a de sens que si cela ouvre une discussion très concrète sur les priorités, les arbitrages et les renoncements acceptables, pas si cela devient un concours de fatigue. »

Encadré 2 : Existe-t-il une approche genrée de la santé mentale ?

Le rapport de la DGAFP déjà cité pointe – comme d’autres études – le fait qu’à profil identique (âge, employeur, profession), les femmes ont **1,3 fois plus de risque** de présenter des symptômes dépressifs que les hommes. Ce point de départ statistique soulève une question importante : cette surexposition doit-elle conduire à une gestion différenciée de la santé mentale selon le genre ? Les réponses révèlent des positions nuancées, voire contrastées, selon le profil, le parcours et l’environnement institutionnel des managers interviewés. Florence Arnoux propose une analyse critique du biais de genre : « Interroger le genre, c’est aussi observer comment une même parole sur la santé mentale n’est pas reçue de la même façon selon qu’elle vient d’un homme ou d’une femme, d’un directeur ou d’une directrice. En prendre conscience permet de construire des alliances, d’ajuster sa posture et de défendre des formes de *leadership* qui déplacent, petit à petit, ces codes installés. » Sarah Deslandes a une perspective plus neutre : « L’approche genrée me semble, dans beaucoup de cas, une approche peu pertinente. Les hommes et les femmes sont capables d’aborder ces problèmes avec empathie et compétence. Ce qui compte, c’est la manière dont on traite les problèmes, pas le genre de celui qui les traite », tandis que Raphaëlle Pointereau adopte une approche managériale équilibrée : « Par définition, nous évoluons dans un contexte psychosocial global où toutes nos actions, depuis la plus tendre enfance, ont été largement orientées selon une approche genrée. Même si on est sensibilisé, on a déjà une approche genrée sans le savoir. Cela se décline certainement sur la manière d’appréhender le sujet de la santé mentale pour soi-même et pour les autres. » « Chacun a sa propre sensibilité qui est le résultat de son éducation, de son histoire et de ses expériences. Je ne crois pas que puisse être identifiée une distinction naturelle de comportement en fonction du genre », complète Bruno Cassette.

Pour résumer, un discours sur la santé mentale n’a pas le même poids selon qu’il est porté par un homme ou une femme manager ; à l’approche universelle s’ajoute une compréhension des particularités individuelles, dont le genre fait partie, parmi d’autres déterminants.

En conclusion...

La santé mentale des agents **n’est plus une option managériale** : c’est une responsabilité assumée, documentée et inscrite dans le droit. Les onze managers sollicités dans cette chronique en témoignent avec franchise : elles et ils se sentent concernés, souvent démunis, parfois seuls face à des situations qui les dépassent, mais jamais indifférents. Ce qui frappe, c’est moins l’absence de volonté qu’un relatif manque de cadres et d’appuis solides pour agir sans risquer de nuire. Savoir regarder sans détourner les yeux, oser nommer ce qu’on observe, orienter sans envahir, prendre soin de soi pour rester une ressource pour les autres : voilà ce que ces managers ont appris, sur le terrain, parfois à leurs dépens. La crise sanitaire a levé les tabous ; il appartient désormais aux organisations publiques de (continuer à) transformer cette prise de conscience en **engagement RH opérationnel et durable**.

CHAPITRE 2 · MANAGEMENT RH

Les conflits de loyauté dans l'administration publique. Un agenda de recherche

Fabrice Larat · Rédacteur en chef de la *Revue française d'administration publique*

Un agenda de recherche

S'intéresser à la place de la loyauté dans l'administration publique contemporaine revient à interroger l'existence de tensions entre la prévalence des liens personnels et sociaux des agents publics en tant qu'individus par rapport aux principes et valeurs que porte le service public.

En France, si la loyauté fait partie des obligations légales et de la déontologie du fonctionnaire – compte tenu de ses devoirs d'obéissance à la hiérarchie, de confidentialité et d'honnêteté – **son statut n'en est pas moins flou**.

Comme le relèvent certains observateurs, la loyauté du fait de sa qualité de valeur morale se laisse difficilement saisir dans un ordonnancement de droit¹. Ses conséquences juridiques demeurent incertaines, en particulier à l'égard des acteurs publics dans leurs relations avec les particuliers (administrés, citoyens, partenaires économiques), comme dans leurs rapports internes (vis-à-vis des supérieurs hiérarchiques, des collègues et de subordonnés), ou à l'égard du niveau politique. Cette observation vaut également pour les attentes que l'on peut avoir en la matière sur le plan managérial. Et pourtant, malgré ces incertitudes, la loyauté œuvre indéniablement au bon fonctionnement de l'action publique en instillant *a priori* **une double exigence** : ne pas abuser de la confiance accordée par l'institution, tout en impliquant pour les agents l'obligation d'adopter une attitude exemplaire².

S'il est utile de rapprocher la loyauté de notions voisines, il convient aussi de l'en distinguer, comme la fidélité (comprise comme une constance dans l'attachement et les engagements), ou le loyalisme (qui peut être défini comme le lien de fidélité et d'obéissance absolue qui doit exister entre l'agent public et l'État ou celui qui l'incarne). Un strict loyalisme est ainsi exigé envers le gouvernement par certains emplois supérieurs dans la fonction publique. Mais la loyauté ne saurait se limiter à ce seul aspect.

De manière plus générale, en tant qu'instrument de régulation des comportements individuels et collectifs au sein d'un groupe, la loyauté est **un instrument qui contribue à la cohésion sociale**. Vouloir comprendre son fonctionnement implique de se pencher sur le rôle des normes et des règles, en partie informelles, qui facilitent la coopération au sein de groupes sociaux et qui jouent un rôle essentiel dans l'établissement de relations basées sur la confiance et contribuent à la réduction de l'incertitude.

L'objet de la loyauté ainsi que son intensité peuvent varier en fonction de la nature du lien d'appartenance en cause :

- La loyauté envers un individu (un chef, un parent...) ou un groupe d'individus (un collectif professionnel, la famille, une communauté religieuse...)
- La loyauté envers une organisation (l'État, un employeur, un parti politique...)
- La loyauté envers des valeurs et principes (le service public, la République...)

Pour un agent public, être loyal c'est être fidèle et donc remplir ses engagements et obligations envers les institutions politiques, administratives et juridictionnelles du pays³. Historiquement, la loyauté fut longtemps **le premier critère du recrutement et des récompenses**. Dans cet état d'esprit, les fonctionnaires doivent faire preuve de docilité. C'est la raison pour laquelle on a longtemps associé la loyauté au devoir de réserve et de discrétion.

Pour bien comprendre les enjeux actuels de la loyauté, il importe toutefois de dépasser ce niveau d'analyse. Dans un ouvrage qui cherche à comprendre l'itinéraire et le comportement d'islamistes passés à l'acte, le sociologue Fabien Truong s'interroge ainsi : « Et si les ruptures et les continuités n'étaient finalement pas là où l'on croit les apercevoir à chaud, quand les loyautés véritables diffèrent de celles que l'on invoque à la surface du monde ? »⁴.

De fait, on peut se demander ce qui se cache derrière l'obligation de loyauté à laquelle sont assujettis les agents publics : à quoi renvoie-t-elle exactement en termes de représentations, à quelles interprétations elle peut donner lieu, et surtout, quelles en sont les implications ? Autrement dit : qu'est-ce qui se passe quand un agent public doit faire face à des situations mettant en cause **différentes sources de loyauté qui entrent en concurrence** ?

Au travers de la modélisation des comportements entre individus et vis-à-vis des organisations qu'elle instille, la loyauté est bien essentielle au bon fonctionnement des administrations publiques. Au sein même de l'administration publique, il arrive toutefois que l'application de cette valeur-principe entre en conflit avec d'autres valeurs influençant le comportement comme l'éthique, voire que des conflits de loyautés surviennent entre le nécessaire respect de l'autorité hiérarchique, l'attachement à l'ethos professionnel de l'agent, le respect des normes régissant l'organisation d'appartenance ou les principes fondateurs du service public et de la République.

De fait, l'analyse de la loyauté n'a de sens que **si elle est contextualisée**. D'où la nécessité de l'étudier sous différentes perspectives en fonction des situations et des acteurs.

Un projet de recherche est actuellement conduit à la direction de la recherche de l'INSP en partenariat avec deux chercheurs canadiens.

Son objectif est d'analyser la place et la signification de la loyauté dans le fonctionnement de l'administration publique contemporaine, que cela soit d'un point de vue juridique, politique, éthique ou en matière de management. Une attention particulière est portée à la question des conflits de loyauté en fonction des appartenances, situations et des registres normatifs mobilisés.

Contact :

Fabrice Larat, Direction de la recherche, Institut national du service public, fabrice.larat@insp.gouv.fr

Questionnaire en ligne portant sur la perception de la loyauté et de ses conflits chez les cadres supérieurs de la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière :

<https://sphinx.insp.gouv.fr/SurveyServer/s/dder-prep/LOYAUTE/questionnaire.htm>

PENSER PUBLIC et ses structures membres (ADH, AATF ...) sont partenaires de cette enquête. Premier livrable attendu pour fin 2027.

Notes

1. Sébastien Ferrari et Sébastien Hourson (dir.), *La loyauté en droit public*, Institut universitaire Varenne, 2018.

2. *Ibidem.*

3. Alexandre Piraux, « L'éthique administrative à l'épreuve de ses usages », *Pyramides*, 16/1, 2008, p. 83–144.

4. Fabien Truong, *Loyautés radicales. L'islam et les « mauvais garçons » de la Nation*, Paris, La Découverte, 2017, p. 26.

CHAPITRE 2 · MANAGEMENT RH

La fin de l'histoire du NPM ?

Marcel Guenoun & Nicolas Matyjasik · Directeur de la recherche à l'INSP · Politologue et directeur général de La Fabrique de la flèche

The war is over, the victors have lost

James March¹

Si « l'État est indissociablement une solution et un problème »², alors il était prévisible que le New Public Management³ (NPM), qui se posait en solution au problème de l'État, par sa banalisation voire sa dilution, **se mut progressivement en problème**.

Le titre de cet ouvrage En finir avec le New Public Management mêle à la fois **un constat et une espérance**. Il constate que le NPM est en passe de ne plus être revendiqué comme étendard des réformes administratives mais il porte également l'espérance (ou l'impératif) que vienne la fin du NPM au profit d'autres modèles d'inspiration de l'action publique.

Cet ouvrage est justement tout entier consacré au(x) problème(s) que pose le NPM. Les contributions qu'il contient se répartissent en trois catégories : tout d'abord, des recherches qui circonscrivent le NPM en analysant son origine, son contenu et sa portée sur les administrations, en France, en Europe et dans le monde ; ensuite des recherches qui dénoncent les vices dissimulés et les effets imprévus du NPM et, enfin, des travaux qui explorent les formes que prend ou pourrait prendre l'action publique après le NPM.

Mais qu'est-ce que ce NPM avec lequel on devrait en finir ? Immédiatement les difficultés commencent car le NPM est **un étrange puzzle doctrinal**⁴ doté d'une variété de fondements conceptuels (notamment les principes de l'organisation scientifique du travail et les postulats de l'école des choix publics et de la nouvelle économie institutionnelle), qui au fur et à mesure de leur mise en œuvre ont abouti à une multiplicité de configurations d'application⁵ et à une variété encore plus grande de pratiques effectives.

Un point commun se dégage néanmoins des différentes définitions : le NPM renvoie à la volonté et à l'action de transposer les outils, modes de gestion et d'organisation du secteur privé vers le secteur public. La relation entre théorie (ou représentation) et pratique est ici centrale : la croyance dans la supériorité, **la plus grande efficience du secteur privé** aboutirait à la mise en œuvre d'instruments de gestion issus du privé dans le secteur public. Une ligne de clivage sépare sur cet aspect les auteurs de ce livre : pour Roland Gori, Béatrice Hibou et Fabien Gélédan, le NPM est performatif au sens d'Austin⁶ c'est-à-dire que la représentation du monde que véhicule le NPM détermine et transforme les pratiques des administrations ou, à tout le moins, interagit avec elles. Pour d'autres auteurs, la diffusion des pratiques apparentées au NPM n'est pas nécessairement le signe de l'imprégnation de cette doctrine. D'une part on peut faire de la prose sans le savoir, mais encore l'utilisation d'un outil tiré de la panoplie du NPM peut avoir lieu sans que l'ensemble des principes d'organisation et les valeurs de l'administration ne soient radicalement transformés. Il peut y avoir **rejet discret ou domestication des outils du NPM**, qui dès lors ne resterait qu'une pétition de principe, déconnectée de l'action.

Que le lecteur ne s'y trompe pas : l'absence de défense du NPM dans cet ouvrage ne le réduit pas à un pamphlet. La dénonciation n'épuise pas ici le travail d'énonciation. Il faut plutôt voir cet ensemble de textes comme une tentative d'histoire des idées et débats managériaux dans le secteur public, notamment français. Le NPM est depuis l'origine **intrinsèquement polémique** et génère des querelles quasi-religieuses⁷. Ses promoteurs avaient pour ambition de produire un choc à la fois intellectuel et administratif et les réactions furent à la mesure. Il n'est ainsi pas anodin que Christopher Hood, dans son article séminal « A Public Management for All Seasons ? »⁸, présente simultanément le contenu doctrinal du NPM et les critiques qu'il suscitait déjà. Or, après quarante années d'applications diverses et variées que retracent plusieurs contributions de cet ouvrage, il devient possible de tirer un bilan plus factuel du NPM. Ainsi, Christopher Hood et Ruth Dixon analysent les données longitudinales relatives aux dépenses de fonctionnement, aux coûts de recouvrement des impôts et à la masse salariale dans l'administration centrale en Grande-Bretagne entre 1980 et 2010. Ils montrent que – sur la période correspondant à l'acmé du NPM, de surcroît dans un des pays iconiques de sa mise en œuvre – il n'existe **pas de preuves tangibles de réduction des coûts** ni d'augmentation de l'efficacité⁹. La promesse de faire plus avec moins grâce aux outils du secteur privé et à la régulation marchande, aurait abouti à « faire un peu moins bien, pour un peu plus cher ». On pourrait ainsi conclure à l'échec de ce mouvement, affirmer qu'il faut donc arrêter les frais et en finir avec le NPM. On s'éviterait par la même occasion la lecture du présent opus. On aurait tort. Au travers de la déconstruction du NPM, cet ouvrage donne les clés pour comprendre sa diffusion et son ancrage progressif dans les situations quotidiennes de travail de certaines administrations voire dans la manière de vivre et de penser de chacun, si l'on suit les analyses de Béatrice Hibou et de Roland Gori. Puisque cet ouvrage est une réponse par l'affirmative. On se permettra le temps de cette introduction d'intégrer deux tensions : En a-t-on fini avec le New Public Management ? Que vient-il après le NPM ?

Le NPM e(s)t la fin de l'histoire ?

Depuis les années 1930, une idéologie s'est progressivement élaborée, forgée, disséminée, à tel point qu'elle est devenue le paradigme de référence au milieu du siècle dernier : le néolibéralisme. Ce mot polymorphe, « attrape-tout » pour certains, provient d'un long processus de formulation, notamment par les économistes orthodoxes Hayek et von Mises. Un précieux travail d'archéologie a déjà été fait à ce sujet et a mis en lumière les réseaux d'acteurs, les structures qui ont permis l'établissement d'une nouvelle façon de voir le monde¹⁰. Ce nouveau système de gouvernementalité, pour reprendre l'analyse de Michel Foucault¹¹, voit ainsi les normes managériales et autres injonctions performatives pénétrer le corps des institutions et des individus. **La concurrence est érigée en principe fondamental** et elle doit être favorisée par l'État. Celui-ci doit œuvrer directement et activement en faveur de l'ordre concurrentiel et de l'efficacité des marchés en employant pour cela « une armature juridique soigneusement conçue » nous dit précisément von Hayek dans La route de la servitude en 1944¹². Le néolibéralisme veut donc s'appuyer sur les cadres publics, réduits au minimum, pour favoriser l'extension des intérêts privés. Il faut alors réduire les périmètres d'intervention, libéraliser. Cela va avoir une traduction politique dans les faits et prendre le nom d'un programme, certes très hétérogène dans son déploiement, le NPM.

Le NPM naît dans le contexte de la fin de la guerre froide et prend son essor international en parallèle de l'effondrement du modèle communiste. Il accompagne une séquence de l'histoire occidentale où la croyance que l'histoire touchait à sa fin au profit d'une gestion pacifiée et rationnelle des affaires publiques était recevable. Si tout le monde connaît l'ouvrage de Francis Fukuyama *La fin de l'histoire et le dernier homme*¹³ annonçant une démocratie raisonnée et universelle dans une filiation aux thèses de Kojève et d'Hegel, on sait peut-être moins que Fukuyama devint ensuite professeur de management public à la Johns Hopkins University, voyant dans l'extension du NPM le marqueur gestionnaire de cette évolution politique et sociale. Certaines des figures symboliques de la fin de la guerre froide, telles Ronald Reagan, sont celles de la promotion du NPM. Dans une analogie fort peu scientifique, on pourrait dire que le NPM est à la gestion publique ce que la fin de l'histoire est aux relations internationales : **le pari de la fin des idéologies** au profit d'une gouvernance de l'action collective fondée sur des principes rationnels et objectifs, quasi-mécaniques (indicateurs de performance articulés à des mécanismes incitatifs, contractualisation interne et externe, agencification, planification stratégique, etc.).

Assez rapidement, de l'aveu même de Fukuyama, la fin de l'histoire... prit fin. Le conflit, le débat, la politique, les tensions réinvestirent l'espace apparemment perdu. Au même moment, apparurent **des contre-modèles au NPM**. Par exemple, Tony Blair lança en 1997 le programme de Joined-Up Government visant à corriger les effets pervers de la trop grande tendance du NPM à parcelliser l'action administrative. Tout au long des années 2000, une vogue administrative et scientifique consista, prioritairement dans les pays anglo-saxons, à concevoir et nommer des contre-programmes pour succéder au NPM : Whole of Government Approach, Digital Era Governance, New Public Governance, New Public Value, Neo-Weberian State...

La profusion de candidats à la succession du NPM doit-elle nous amener à la conclusion que le NPM est mort et qu'avec lui l'espérance d'une gestion plus efficiente des services publics par l'importation des méthodes du secteur privé s'est éteinte ? Avant de tenter une réponse à cette question, regardons plus en détail le contenu de ce qu'il est désormais convenu d'appeler le post-NPM.

Qu'y a-t-il après la fin du NPM ?

Parmi les alternatives au NPM qui visent à qualifier les concepts et outils qui irriguent les politiques contemporaines de réforme des États, trois ont fait l'objet d'une abondante littérature durant les dix dernières années : la Digital Era Governance, qui met l'accent sur le caractère déterminant du changement technologique (internet et les réseaux sociaux) dans la transformation publique ; la New Public Governance qui met l'accent sur les efforts pour rendre la production de l'action publique plus inclusive et la Whole-of-Government Approach qui rend compte de la montée en puissance des efforts de coordination administrative pour corriger les effets néfastes du NPM.

La Digital Era Governance (DEG) : la réforme de l'État tirée par les ruptures technologiques

Dans un article au titre évocateur « New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance »¹⁴, P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow et J. Tinkler partent du constat de la fin du NPM pour indiquer que les transformations culturelles et administratives à venir seront tirées par les ruptures liées aux technologies numériques. La gouvernance à l'ère digitale advient dans un premier temps du fait que la rupture qu'opère internet, puis par celle opérée par les réseaux sociaux qui, par la centralisation des réseaux et la décentralisation des bases de données, rendent encore plus forte la convergence entre transformation numérique et transformation organisationnelle. En d'autres termes, il est désormais impossible de **penser l'organisation de l'État sans penser sa numérisation**¹⁵.

Dunleavy et ses collègues retiennent trois caractères principaux de la DEG : la réintégration, l'holisme fondé sur les besoins et la conversion numérique.

La réintégration : le numérique conduit à **reconstruire des systèmes administratifs structurellement intégrés**. En effet, les opportunités ouvertes par les technologies de l'information reposent sur la capacité à collecter, croiser et exploiter ensemble une variété de données éparées. Le besoin d'aligner et connecter des systèmes d'information pousse à des fusions ou des formes de consolidation organisationnelle à l'instar de la fusion entre les douanes et le fisc britanniques en 2004¹⁶. L'intégration procède également de l'idée que le numérique permet de mieux gérer la complexification de la société mais implique, à la manière de la loi de variété requise d'Ashby, de complexifier à nouveau l'organisation administrative. Par exemple, une réflexion britannique (Mirrlees Review) visant à fusionner les services de santé, de retraite, et d'emploi avec les administrations fiscales, partait du constat que la plupart des citoyens sont désormais simultanément des contribuables et des bénéficiaires de l'argent public. La redistribution aurait pu être optimisée par la mise en commun des informations¹⁷. Enfin, la réintégration consiste également à centraliser certaines activités stratégiques comme l'analyse de données et le contrôle des dépenses selon le modèle Intelligent Center/Devolved Delivery où les unités déconcentrées de l'administration servent d'outils de collecte de données et de distribution de services dont l'analyse est centralisée dans un grand entrepôt national exploité par des data scientists. La tendance est ici diamétralement inverse à celle du NPM qui préconisait la fragmentation administrative.

L'holisme fondé sur les besoins : là où le NPM se focalisait sur l'obtention d'économies à court terme par la ré-ingénierie de micro-processus internes (lean management notamment), le numérique, via les plateformes et la disruption de la chaîne de valeur qu'elles induisent, pousse à des transformations globales et inter-organisationnelles. L'idée est ici de **partir du besoin de l'utilisateur**, de recenser les informations nécessaires à la réalisation de son besoin quelles que soient les administrations qui en disposent et de voir comment celles-ci peuvent être concentrées, regroupées, mutualisées, fournies automatiquement tout en respectant l'interdiction du croisement de certaines données par les administrations en vue du respect des libertés individuelles. Une palette large de solutions a d'ores et déjà été mise en œuvre : l'entreposage et la ré-utilisation d'informations au sein de guichets uniques communs à plusieurs administrations. Le fédérateur d'identité numérique « France Connect », la déclaration directe à la maternité des nouveau-nés à l'état civil et aux aides sociales en Serbie, ou encore les principes du « dites-le-nous une fois » et de la dématérialisation de 100 % des démarches administratives sont autant d'exemples de coopération inter-administrative fondées sur le numérique pour simplifier le service à l'utilisateur. Cet holisme fondé sur les besoins s'est bien acclimaté à la période d'austérité des années 2010 où, d'une part, la dématérialisation a été perçue comme un moyen de réduire les dépenses par la fermeture des guichets physiques, et d'autre part, la coproduction numérique des services a été perçue comme un levier de privatisation acceptable de certains segments de politique publique, qu'il s'agisse de la transcription des données au transfert de mini-tâches de mesure de la performance administrative.

La conversion numérique renvoie au basculement d'activités, services et politiques où le numérique n'est plus uniquement une séquence de l'activité mais l'activité elle-même. Les services « digital by design », la logique « strategy is delivery » promue par le Government Digital Service britannique indiquent cette logique de **l'État qui devient une plateforme**. Internet et les réseaux sociaux transforment, par-delà les structures, les modalités concrètes d'interaction entre citoyens et administration via la dématérialisation complète de certains domaines d'activité (inscription, déclaration), l'automatisation de certaines politiques (mobilité, gestion des risques naturels, etc.), la désintermédiation et la réduction des étapes dans la relation aux services publics. Avec l'internet des objets, la mobilisation de l'intelligence artificielle y compris pour les activités relationnelles (chatbots), c'est un changement de rôle de l'État qui se dessine et qui prend une part de plus en plus prégnante dans le souci de soi¹⁸ de l'État numérique qui s'envisage désormais moins producteur et davantage gestionnaire des transactions numériques et facilitateur des coproductions.

La New Public Governance (NPG) : la participation plus forte d'acteurs et de réseaux

La « nouvelle gouvernance publique »¹⁹ se fonde sur la transformation des relations à l'intérieur du secteur public et entre les administrations et les citoyens. Les chercheurs qui s'y intéressent partent du constat d'une approche plus inclusive de l'action publique²⁰ et d'une logique moins hiérarchique fondée sur la coordination horizontale de réseaux d'acteurs. Ce modèle prend acte de l'évolution des ressorts de la légitimité de l'action publique dans une société où l'asymétrie de savoir et de savoir-faire entre l'administration et les citoyens est moins marquée. Dans une telle perspective, apprendre à « **faire avec** » devient le **défi essentiel** de l'administration publique.

Le rôle de l'État se relativise dans la mesure où il est de moins en moins l'acteur unique ou central de production des politiques publiques, mais un acteur d'un processus plus large. Comme l'écrit R. Rhodes²¹ : « l'État devient un assemblage de réseaux d'organisations publiques, privées, associatives sans acteur surplombant capable d'imposer sa vue aux autres. Le défi pour l'État est de susciter ces réseaux et de trouver de nouvelles formes de coopération ».

Cette approche de l'État comme ensemble d'interactions entre acteurs internes et externes, présente au moins trois grandes différences avec le NPM :

Du volume d'État aux modalités de coproduction : la question du plus ou moins d'État sur laquelle le NPM se focalise est périphérique dans le modèle de la NPG. La question centrale de la NPG est de savoir comment l'État organise les interactions entre acteurs. **De producteur, l'État devient coproducteur**²² et c'est l'étude de cette coproduction qui est le cœur de la NPG. La coproduction est définie comme « la coopération ponctuelle ou continue entre des professionnels et des usagers ou des citoyens, chacun apportant une part des ressources nécessaires à la réalisation du service²³ » ;

Impacts versus résultats : l'autre changement induit par le modèle de la NPG est **l'attention portée aux impacts plutôt qu'aux résultats**. Dans un modèle co-productif, ce ne sont pas les résultats obtenus isolément par les acteurs qui comptent mais le processus ou la politique publique qui en sont impactés. Les résultats des acteurs constituent une contribution à la production de la prestation considérée plus globalement. Comme l'indiquent Bovaird et Löffler (2009 : 9) : « ce qui compte n'est pas ce que nous faisons, mais ce que les gens éprouvent, pensent de ce que nous faisons » ;

Du marché à la variété des modes de coordination : à l'inverse du NPM la concurrence et la compétition ne sont **pas considérées comme les modes exclusifs de coordination**, le recours à la hiérarchie ou idéalement au réseau sont également perçus comme pertinents. D'où l'importance accordée à la préservation d'espaces de négociation dans le processus décisionnel (médiation, arbitrage, auto-régulation) et à une conception plus souple du droit permettant une adaptation des règles formelles (loi, règlement) et informelles (codes éthiques, habitudes, traditions) à un cas particulier²⁴.

Le préfixe « co- » est au cœur de ce modèle, que la collaboration avec la société civile porte sur la décision politique (co-décision, co-évaluation) ou sur la réalisation du service public (co-design, coproduction). La panoplie de processus inspirés de la NPG peut aussi bien s'inscrire dans une perspective de démocratie participative où la finalité est d'amener à l'expression et à la contribution civique un nombre accru de personnes, que dans une perspective économique où la participation est considérée comme une forme de ressource complémentaire permettant de réduire les coûts de production des services publics. Les deux orientations pouvant être simultanées à l'instar du programme de Big Society mis en œuvre en 2010 par David Cameron qui, dans le cadre de sa politique d'austérité, consistait à promouvoir l'implication civique (community organizing, banque de financement des associations, transfert de la gestion des services publics à des associations).

La Whole of Government Approach (WoG) : coordination et intégration culturelle

Là où la DEG met l'accent sur la technologie, où la NPG met l'accent sur la coproduction, la Whole of Government (le gouvernement intégré) met l'accent sur l'organisation et les structures des administrations publiques²⁵. Elle désigne « les agences publiques qui œuvrent au-delà des frontières de leur portefeuille de missions pour mettre en œuvre des objectifs partagés et une réponse cohérente de l'ensemble du gouvernement sur un problème particulier »²⁶.

En réaction aux effets négatifs du NPM qui puisait dans la théorie économique des préceptes favorables à la fragmentation administrative via la déconcentration, l'autonomisation et les structures mono-mission²⁷, la WoG consiste en **une approche plus intégrée, holistique**, de la réforme des services publics mobilisant des savoirs issus de différentes sciences sociales. Trouvant ses racines dans la création par Tony Blair²⁸ d'unités et réseaux interministériels (Joined-Up Government ou gouvernement décloisonné) pour coordonner la gestion intersectorielle des problèmes épineux (exclusion, terrorisme, etc.)²⁹, la WoG s'est progressivement élargie pour servir de label à toutes les initiatives de renforcement de la coordination. La WoG concerne aussi les réformes structurelles (fusions, création de guichets uniques) ainsi que des transformations culturelles ou managériales (chartes de valeurs communes, méthodes de travail collaboratif, techniques de facilitation, etc.).

Christensen et Lægreid³⁰ identifient deux variantes de la WoG : une approche hiérarchique et une approche horizontale.

L'approche hiérarchique renvoie au renforcement du pouvoir du centre gouvernemental par exemple via la centralisation des décisions financières, ou par la création de nouvelles entités (task forces, délégations interministérielles) visant à renforcer le leadership interministériel³¹.

L'approche horizontale repose sur les initiatives structurelles ou culturelles qui visent à briser les silos. Elle se matérialise soit par la création de structures de coordination au sein des institutions et directions existantes en vue d'assurer une meilleure intégration soit par la création de guichets uniques afin de mieux gérer la continuité des prestations des services publics. Une bonne part des initiatives WoG repose sur la conviction que **la culture organisationnelle est le principal levier de changement** et qu'elle doit donc être créée, gérée et partagée³². La prolifération actuelle des démarches de facilitation et de gestion de projet, les laboratoires d'innovation en ce qu'ils représentent des tiers-lieux d'échanges transversaux intra et inter-administrations, les démarches de team-building et de co-développement ou tout ce qui concourt au « travail collaboratif » peut par extension être rapproché de la WoG.

Si WoG et NPM s'opposent, la première valorisant l'appartenance à une culture commune et la coordination tandis que le deuxième valorise les initiatives individuelles et la spécialisation, ils peuvent néanmoins parfois marcher de concert. Philippe Bezes et Patrick Le Lidec montrent ainsi que certaines fusions de services « métiers » éparés (achats, immobilier, etc.) ont été conduites dans une logique de renforcement de la spécialisation³³.

Fin du NPM ou de son exclusivité ?

À travers ce résumé incomplet des modèles présentés par leurs auteurs comme de potentiels successeurs du NPM, on voit que les idées et les programmes de réformes ne manquent pas et que la fin de l'ère du NPM **ne ferait pas basculer dans l'ère du vide**. Pour autant, beaucoup peinent encore à croire que l'on serait sorti complètement du NPM, ou que l'on serait en passe de constater son dépassement progressif.

L'expression même de « post-NPM » fournit un indice du doute qui agite la recherche. Elle indique simultanément la postériorité des modèles et donc un processus de séquençage, mais les définit en creux par rapport au NPM. Preuve que le NPM reste **le point de référence de la gestion publique**. On évoque parfois le « beyondism »³⁴ pour souligner que l'on pressent que certains chercheurs ont envie, à coups d'innovations conceptuelles, de provoquer le dépassement de ce qu'ils perçoivent comme un danger intellectuel et un échec pratique. Si projets descriptifs et normatifs s'entremêlent toujours un peu³⁵, dans ce cas précis il n'est pas impossible que la deuxième éclipse hâtivement le premier.

Si l'expression NPM disparaît en tant que label de nouveauté et d'innovation, certains des instruments et modes de raisonnement qu'il a véhiculés semblent bien partis pour durer. Philippe Bezes³⁶ rappelle que si une bonne partie des contre-modèles ont émergé au début des années 2000, **la crise de 2008 a peut-être ressuscité le NPM**. Par-delà, il recense cinq transformations héritées du NPM et qui devraient durer³⁷ :

Le renforcement des contrôles et de la régulation par le chiffre ;

La refonte de la division du travail via de nouvelles formes organisationnelles ;

La prolifération des outils de management et de pilotage stratégique et la managérialisation des professions (c'est-à-dire déconstruites en processus plus ou moins standardisables/standardisés) ;

La transformation des marchés de l'emploi public marqué par la flexibilisation et l'importance accrue des compétences managériales dans les stratégies et parcours de carrière ;

Le brouillage des frontières public-privé via la multiplication des formes de portage de l'action publique (PPP, gouvernement ouvert, etc.).

La plupart des contre-modèles n'empêchent pas, voire ravivent, l'appel à la transposition dans le public des instruments et logiques issus du secteur privé au cœur du NPM. La transformation numérique de l'État fait des GAFAM le modèle à adapter et **l'idée d'un État en mode start-up** assume explicitement la référence au privé, la coproduction est pensée en référence aux pratiques des entreprises de services. Même le gouvernement intégré n'interdit pas l'analogie avec les fusions-acquisitions.

Dans chaque contre-modèle se maintient la promesse, ou a minima la possibilité, de faire autant ou mieux avec moins. Qu'il s'agisse des opportunités offertes par le numérique dans la DEG, de l'apport de ressources supplémentaires ou substitutives par les citoyens co-producteurs dans la NPG ou le regroupement de services dans la WoG, **le souci de l'efficience n'est absent nulle part**.

Par ailleurs, ces contre-modèles même s'ils mettent l'accent sur tel ou tel trait dominant (numérisation, participation, intégration) sont loin de s'exclure : l'intégration, au cœur de la WoG, est un des éléments clé de la DEG, la coproduction et le travail collaboratif, fondements de la NPG font partie des promesses de la DEG et de la WoG. Enfin les analystes de la WoG et de la NPG soulignent les espérances ouvertes par les plateformes, le big data et l'intelligence artificielle pour faciliter l'intégration et la coproduction. **Leurs frontières sont poreuses** et, hormis la question de l'intégration, les contre-modèles mettent l'accent sur des éléments auxquels le NPM ne s'oppose pas.

Ce n'est peut-être pas dans le contenu des contre-modèles qu'il faut chercher le changement mais dans leur raison d'être, leur fait causal. Un point traverse la littérature relative à ces trois contre-modèles du NPM : la sécurité et le renforcement de **la capacité de protection des populations** par l'État en sont une des puissantes motivations. Quand on évoque le besoin d'une meilleure intégration-coopération des services de l'État, les exemples récurrents concernent les services de renseignements et le partage de leurs informations à l'ère des menaces terroristes. Idem, les rêves de prédiction par le croisement et l'exploitation des données, les méthodes agiles de la DEG sont motivées en partie au moins pour mieux éviter ou réagir aux attentats. Enfin, dans les discours politiques et d'experts il est en permanence indiqué que la sécurité est l'affaire de tous et que c'est la société dans ce qui lie les services de l'État et le citoyen que se joue la résolution des problèmes sécuritaires (confiance et acquisition d'information, alerte, vigilance distribuée).

Christopher Hood, dans son article déjà cité sur le NPM, indiquait que le service public est un effort d'équilibrage entre trois types de valeurs : frugalité (parcimonie dans l'usage de l'argent public), honnêteté et probité, robustesse et résilience. Le NPM qui correspondait bien à une ère de fin des menaces priorisait sur la frugalité. Le retour de l'Histoire et des préoccupations sécuritaires favorise peut-être tout simplement des modèles travaillant au renforcement de **la robustesse et à la résilience** des administrations publiques.

Au final, si le NPM laisse des traces et que les modèles « post-NPM » s'y articulent davantage qu'ils ne s'y substituent, l'enjeu est de penser la relation qui noue le NPM à ses alternatives. Deux pistes peuvent être proposées en forme de boutade conclusive : la confortation rusée du NPM et la subversion du NPM.

L'hypothèse de la confortation rusée du NPM est pessimiste et critique. Elle s'inscrit dans la lignée des travaux de Luc Boltanski et d'Ève Chiapello sur le nouvel esprit du capitalisme³⁸. Dans leurs travaux, ils défendent que la particularité et la force du capitalisme sont de désamorcer les critiques qui lui sont faites en leur faisant de la place et en les intégrant. Ils prennent pour exemple la littérature managériale des années 1990 pour montrer que les valeurs de réalisation de soi, de développement personnel, de management par projet dominant incorporent les critiques faites au capitalisme durant les années 1960 mais les assujettissent aux objectifs d'accumulation du capital. Il n'y aurait donc pas de transformation du capitalisme mais **une complexification des formes de domination**³⁹. Le NPM, par l'extension qu'il véhicule du privé sur l'État peut être analysé comme le traceur de la manière dont l'esprit du capitalisme a saisi l'État. Dès lors, rien n'empêche d'analyser l'apparition des critiques du NPM via les valeurs d'intégration, de participation, de collaboration comme des leviers de sa pérennisation et de son acceptabilité. La question reste posée : la plus belle ruse du diable n'est-elle pas de vous faire croire qu'il n'existe plus ?

L'hypothèse de la subversion du NPM est ironique et optimiste. Dans une célèbre conférence à la société américaine d'administration publique, James March déclara : **la guerre est finie, les vainqueurs ont perdu**⁴⁰. Il évoquait l'extension tous azimuts de la science économique standard, qui s'appliquant à des domaines sans cesse croissants a dû répondre à des défis descriptifs et normatifs et intégrer des problèmes d'irrationalité comportementale des acteurs, de gouvernance d'intérêts multiples, d'ambiguïté des objectifs et des règles. En résumé, en s'étendant, la théorie économique se transforma et intégra des paradigmes qui lui étaient alternatifs. Elle se subvertit. Les problématiques de coordination, de gouvernance et d'intégration qui sont modélisées actuellement dans la réforme de l'État indiquent potentiellement la même trajectoire : le NPM continue de gagner du terrain, mais en devenant autre chose que ce vers quoi ses hypothèses fondamentales le portaient.

Une seule chose semble acquise : le NPM, qui n'en finit pas de finir, **n'a pas produit l'uniformisation administrative tant attendue**.

La réflexion produite dans le présent opus s'articule autour de trois points pour saisir le développement du NPM, le déconstruire et voir les alternatives qui se dessinent.

Au-delà des théories, ce sont des pratiques que cet ouvrage éclaire, dévoilant les formes d'art contemporain de gouvernement.

Néo-management et action publique

Cette première partie permet de repérer l'ampleur du phénomène que l'ouvrage analyse en montrant, d'une part, qui a diffusé le NPM et comment s'est déroulée la diffusion et, d'autre part, qu'est-ce qui a été concrètement importé dans les administrations, notamment européennes et françaises.

Dans sa contribution intitulée Le rôle des institutions internationales dans la diffusion du NPM, Magdalena Hadjiisky cherche à apprécier le rôle des organisations internationales (OI) dans la diffusion du NPM : quelle place ont-elles parmi les différents vecteurs de diffusion et comment s'imbriquent-elles avec eux ?

Elle montre que les OI ne sont pas le lieu de création du NPM, mais **des opérateurs de sa diffusion**. Plus précisément, ce sont les OI à vocation économique telles que la Banque mondiale ou l'OCDE qui se sont plus facilement saisies du NPM du fait de son imprégnation par les sciences économiques et de gestion et parce qu'il leur offre une opportunité pour s'investir dans le champ de la réforme administrative. Les États membres des OI les ont également influencées dans leur adoption et leur promotion du NPM. Bien que d'autres vecteurs de diffusion aient pu jouer un rôle, tels que les réseaux politiques, les cabinets de conseil en management ou la situation économique dégradée de la fin des années 1970, l'apport de l'analyse de ces vecteurs est de montrer que la diffusion du NPM ne peut s'expliquer uniquement sur le plan de la conversion idéologique.

Le rôle de l'OCDE est déterminant car le NPM coïncide avec le mode de légitimation de cette OI non-financière qui repose sur sa capacité à devancer les grandes évolutions mondiales. Se focalisant sur les États « réformateurs » elle fut particulièrement encline à jouer le rôle de caisse de résonance des initiatives anglo-saxonnes du NPM. Mais cette résonance se réalisa en **standardisant et en neutralisant la dimension politique** de certains préceptes du NPM très visibles dans les pays « sources ». Les OI ont ainsi certifié plusieurs outils du NPM en jouant le rôle d'instance extérieure légitime qui, en promouvant certaines pratiques, les modélisaient de manière plus abstraite, facilitant ainsi leur récupération dans d'autres contextes administratifs.

Philippe Bezes et Gilles Jeannot, dans *Variété des transformations des bureaucraties européennes : une lecture par les instruments de gestion*, retracent les changements introduits par le NPM dans les administrations européennes en analysant les usages des instruments de gestion. Ils s'appuient sur une enquête réalisée auprès de **six mille cadres dirigeants de dix-sept États européens**. Il faut souligner le tour de force de cette enquête à grande échelle menée dans le cadre du projet Cocops (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) dont la richesse empirique permet à la fois de mesurer les variations de l'influence du NPM entre les États mais également à l'intérieur des États. Ce qui leur permet d'apprécier la portée effective du NPM et de discuter l'affirmation récurrente de sa prédominance.

Les résultats révèlent que les outils les plus utilisés sont le management par les objectifs et la performance et montrent que les fonctionnaires interrogés ont le sentiment que la performance s'est davantage accrue en matière de coûts et de qualité de service qu'en matière de fonctionnement interne. Ils montrent également que parmi les différentes administrations, les agences apparaissent significativement plus outillées, quels que soient les outils. Les agences seraient ainsi **le lieu de la managérialisation des États**. D'un point de vue sectoriel, si le domaine des finances fait partie des plus équipés sans être le plus marqué, les secteurs de l'emploi et du social disposent également d'un taux d'équipement élevé, notamment en ce qui concerne les outils de gestion de la relation aux usagers.

L'analyse comparée recèle ici son lot de surprises. Si la Suède, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas sont les pays globalement les plus équipés, une analyse plus fine par type d'outils montre que la Grande-Bretagne est désormais moins équipée en instruments de types marchands et en mécanismes incitatifs que la Suède, le Danemark et la Norvège. Ces outils sont pourtant au cœur de la logique du NPM. Il y a donc des chassés-croisés et des reflux dans la dynamique de diffusion du NPM. Un des apports de l'étude est justement de mettre en évidence **la faible diffusion de ce type d'outils** à l'échelle européenne.

Si l'étude confirme l'opposition classique entre pays du Nord et pays du Sud de l'Europe, elle souligne également les différences marquées au sein des groupes, l'Espagne étant bien moins équipée que ne le sont l'Italie et le Portugal. On notera également avec intérêt la très grande similarité entre la France et l'Allemagne.

La dernière contribution de la première partie du livre étudie la pénétration du NPM dans la fonction publique française au travers des relations entre haute fonction publique et consultants en management dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Dans Les cabinets de conseil dans la Révision générale des politiques publiques, Fabien Gélédan montre que cette pénétration passe par un double processus d'**acculturation lente des élites** d'abord, puis d'expérimentation sous contrainte.

La conversion des élites politico-administratives à l'éthos gestionnaire est le préalable à l'arrivée des consultants dans le secteur public. L'appropriation du répertoire managérial ne date ainsi pas de l'augmentation du chiffre d'affaires réalisé par les cabinets de conseil auprès du secteur public à partir de 2007, date du début de la RGPP. De nombreuses expérimentations la précèdent. Dès février 1989, la circulaire Rocard ouvre le secteur public à des collaborations ponctuelles avec des cabinets de conseil, et tout au long des années 1990 une appropriation des savoirs managériaux par certains hauts fonctionnaires s'opère dans la mesure où ils y voient un levier de ressourcement de leur légitimité. Le rôle du bureau 1B de la direction du budget au sein des opérateurs de diffusion du NPM tels que l'OCDE est à cet égard souligné.

Si ces évolutions timides s'amplifient petit à petit jusqu'aux années 2000, les audits de modernisation menés entre 2005 et 2007, qui sont confiés à des cabinets de conseil pour identifier des pistes d'économies, constituent le **réel point de rupture** de la managérialisation de l'État.

La RGPP ne fait que renforcer cette réforme par l'audit en les multipliant et en y adjoignant de nouveaux outils tels que le lean management via plus de cent missions de conseil conduites entre 2007 et 2012.

La DGME, clef de voûte de la réforme de l'État à partir de 2008, va devenir le passeur entre les cabinets de conseil et le secteur public sous l'effet de deux mécanismes : tout d'abord elle récupère l'ensemble des crédits de modernisation de chaque ministère et va les distribuer via des contrats-cadres garantissant un chiffre d'affaires plancher aux prestataires. Le marché devient dès lors suffisamment gros et peu risqué pour que les gros cabinets de conseil viennent se positionner sur le secteur public. Ensuite, la DGME se met à recruter des consultants issus de ces cabinets qui représentent, dès 2008, la moitié de ses effectifs.

Les consultants sont désormais au cœur de l'État central et transposent leurs pratiques forgées dans le privé. Le NPM se diffuse donc dans le cadre des audits qui aboutissent à **500 décisions de réforme** fondées sur les outils des consultants, à dominante financière. Le suivi centralisé des mesures de chaque ministère dans un Comité de modernisation des politiques publiques sous l'égide du Président de la République catalyse cette mécanique. Chaque ministère est placé face à la tension entre gestion de ses activités quotidiennes et conduite de projets de transformation sans ressources supplémentaires. Dès lors la possibilité de recourir aux consultants de la DGME devient un apport d'expertise bienvenu, mais oblige ceux-ci à suivre les recommandations de mise en place de démarches de gestion.

L'auteur identifie pourtant une surprise : outre l'intérêt logistique à recourir aux consultants financés par la DGME, les administrations tendent à y recourir à nouveau par la suite et à leurs frais propres. Car dans la transposition des méthodes du privé au public, les consultants transposent aussi ce qui fait leur succès à eux : « leur capacité à matérialiser dans des instruments de gestion l'impact de leur travail » : ils produisent des « formalités » qui permettent à leurs clients de rendre visibles les résultats.

Le NPM déconstruit

La deuxième partie explicite la nature profonde du NPM et montre que les formalités et quantification de la réalité sociale qu'il véhicule constituent primordialement une transformation de **la manière dont chacun donne sens au monde**. C'est par le biais du sens donné au monde que le NPM le transforme.

Dans Lire la bureaucratie néolibérale avec Weber, Béatrice Hibou analyse le NPM comme l'extension du champ d'application de « formalités » issues du secteur privé, non seulement dans le secteur public, mais dans l'ensemble du champ social jusqu'à l'intimité individuelle. Ces formalités qui recouvrent autant de normes, catégorisations, procédures, guides ou indicateurs sont diffusées avec l'ambition de réduire l'incertitude et le risque dans tous les domaines de la vie sociale. À l'encontre de la promesse faite par les tenants du NPM que les dispositifs qui le composent contribueraient à débureaucratiser la bureaucratie, Béatrice Hibou définit le NPM comme **une forme particulière de bureaucratisation**. Revenant à la définition de Max Weber, elle montre que les caractéristiques propres à la bureaucratie – rationalisation, professionnalisation, impersonnalisation, calculabilité, prévisibilité – se retrouvent dans les formalités du NPM qui se réduit à les fonder sur le marché.

Une bureaucratisation par les procédures marchandes est ainsi à l'œuvre qui vient remplacer une bureaucratie publique par une autre, tout autant bureaucratique, qui proclame l'absence de spécificité du secteur public et y insère des formalités qui véhiculent deux principes : **une logique de résultat et de gouvernement à distance**.

Un des points clé de l'analyse de l'auteur est de montrer que la bureaucratisation est non seulement un ensemble de processus mis en œuvre par des personnes mais également **une mise en sens, une manière de penser**. La bureaucratisation néolibérale est une figure du néolibéralisme qui transforme le monde à partir de la croyance en l'universalité des pratiques de management et petit à petit, telle une prophétie auto-réalisatrice aboutit à rendre effectivement universelles ces pratiques de management. Ce n'est pas tant l'État qui disparaît ou est pénétré par le privé, mais le fait que l'État se pense insidieusement avec les termes et les principes du marché.

La conséquence est que la bureaucratisation néolibérale de l'État est un phénomène sociologique et pas exclusivement politique : ce processus est diffus. Bien qu'il soit porté par une constellation d'acteurs et d'intérêts, passe par chacune des personnes vivant dans la société, qui, voulant des standards, un risque nul, des certifications et des preuves rassurantes, pousse au développement infini des formalités. **Le NPM, c'est un peu nous tous** dirait l'autre. Cette diffusion « par le bas » du NPM explique également la variété des significations et des formes qu'il prend dans les différents pays et secteurs d'activité.

Convoquant Foucault, Polanyi, Desrosières, Bourdieu, Lyotard, Weil et Camus, Roland Gori dans Normes, Performance et soumission formule l'hypothèse de la dimension cognitive, gouvernementale, tant de l'État que de sa remise en cause.

Il interroge la performativité du gouvernement par les nombres, c'est-à-dire comment la numérisation des activités transforme lesdites activités et la manière dont on les perçoit et conçoit. Le NPM n'est pas une description neutre des activités publiques, mais **une prescription chiffrée de ce que l'on doit faire**. C'est le propre de l'État de construire les cadres, notamment statistiques, qui bornent et structurent nos visions de la réalité sociale, il faut donc décrypter le sens de cette nouvelle forme de l'État que propose le NPM. L'État néolibéral dont le NPM est le nom, organise paradoxalement aujourd'hui une société où, bien que l'État reste l'instance d'organisation de la société, le commun disparaît, la valeur se réduit à une propriété émergente de la quantité, la compétition remplace la préservation des vulnérables. Le subtil, l'inénarrable, l'amour et l'amitié qui se prêtent mal à la quantification se dévalorisent dans un tel contexte. L'auteur ne nous laisse pas sans pistes pour clore sa critique : la porte de sortie pour en finir avec le NPM consiste à retrouver le goût et le sens du récit comme de sa transmission.

Existe-t-il des alternatives ?

La troisième partie nous plonge dans l'investigation des nouvelles pratiques qui irriguent la modernisation administrative et qui accompagnent potentiellement l'émergence d'un nouveau management public. Que ce soit au travers de la coproduction des budgets participatifs, du design thinking ou du management de l'innovation, les auteurs se demandent si l'ampleur de la diffusion et la profondeur de l'ancrage de ces pratiques permettent de considérer qu'un ou des nouveaux modèles se font jour.

Taco Brandsen et Marcel Guenoun s'intéressent à la coproduction des services publics et se demandent si le citoyen est en passe de devenir un agent public comme les autres. Ce faisant, ils proposent une clarification du concept « attrape-tout » qu'est la coproduction. En effet, avec l'essor de la démocratie participative et le rôle plus ou moins important accordé selon les pays au bénévolat ainsi qu'aux associations, la notion de coproduction tend à être systématiquement revendiquée. Le « co » est fréquemment plus entendu que la dimension opérationnelle qu'implique le terme « production ». Définie comme « une relation entre un salarié rémunéré d'une organisation et des citoyens individuels (ou des groupes de citoyens) qui implique une contribution active directe de ces citoyens au travail de l'organisation », la coproduction même si elle renvoie à une ouverture de l'administration, **ne relève pas de la démocratie participative**. La compétence de la personne qui est engagée dans une démarche de coproduction compte davantage que sa représentativité. Ce faisant, pour les services publics, le défi posé par la pratique de la coproduction concerne l'exercice des métiers et la conception du professionnalisme des agents publics. En effet, faire travailler ensemble agents et citoyens implique de considérer les compétences qu'ils mettent respectivement et conjointement en œuvre dans la réalisation de telle ou telle action. Dans cette perspective aucun des acteurs ne dispose de l'ensemble des compétences nécessaires et doit de surcroît apprendre à organiser le partage des compétences internes et externes. C'est donc très concrètement une nouvelle manière de faire les services publics à laquelle la coproduction renvoie davantage qu'à une nouvelle manière de concevoir ces services publics.

La contribution de Giovanni Allegretti, consacrée aux budgets participatifs analysés dans leur relation au NPM, est une plongée dans la variété des modalités de mise en œuvre de cette innovation publique mondialisée souvent présentée comme une alternative au NPM. Tout en retraçant l'histoire singulière d'une innovation qui se diffuse du « Sud global » à partir de Porto Alegre pour se répandre massivement vers le Nord et l'ensemble de la planète, il montre la difficulté à tracer **une ligne de séparation nette** entre des pratiques issues du NPM et des pratiques issues de modèles alternatifs. Les budgets participatifs trouvent en effet leur origine dans une intention radicale de cogestion des dépenses entre les citoyens et les représentants afin de réduire les injustices dans l'allocation de ressources. On rejoint là une antienne du NPM dont une des ambitions est de transformer l'organisation interne de l'administration pour mettre le citoyen au centre. Ce n'est donc pas au plan des principes généraux que les distinctions apparaissent mais au plan de réglages concrets et des pratiques sur le terrain : les budgets participatifs ne visent pas les usagers mais les citoyens, ils visent à mobiliser les citoyens individuels – et particulièrement ceux les plus en peine de se faire entendre – et non les associations ou les organisations professionnelles. Les budgets participatifs cherchent à susciter de la participation, pas uniquement à s'adapter aux attentes formulées par ceux qui disposent déjà du pouvoir de s'exprimer.

Las, comme pour le NPM, le mythe de Porto Alegre plus ou moins invoqué par les 3 500 initiatives que comptabilise l'auteur ne permet pas d'unifier la diversité des pratiques qui ont parfois pu se concilier avec l'esprit du NPM⁴¹. Pour Giovanni Allegretti, le NPM et les budgets participatifs nous confrontent aux relations tumultueuses entre théorie universelle et pratiques locales. En d'autres termes, **le NPM peut survivre à sa mort apparente** par le simple recours rhétorique à d'autres mots sans que la trame de fond ne s'estompe. Le concept de budget participatif peut dès lors tout autant représenter la fin du NPM que le moyen de sa pérennisation.

Enfin, dans La carte et le territoire de l'innovation publique : une exploration des démarches design, Emmanuel Coblence, Philippe Lefebvre et Frédérique Pallez analysent l'émergence d'**un nouveau régime de transformation de l'administration** via des labs (ou Public Innovation Places, PIP) mobilisant les méthodes du design et de l'innovation sociale. Les auteurs se demandent si ces nouvelles « formes d'innovation publique » sont suffisamment prégnantes, diffusées et cohérentes pour que l'on puisse parler d'un nouveau modèle d'action publique ?

Les labs visent la plupart du temps trois types d'objectifs :

Améliorer les services par le recours à de nouvelles méthodes et processus qui conduisent à de l'innovation ;

Changer la société par la prise en charge de nouveaux problèmes inconsiderés jusqu'alors ;

La production d'une recherche mobilisable dans l'action et pouvant être produite par des « profanes ».

Les processus et outils mobilisés sont centraux pour ces labs et renvoient pour la plupart au **modèle du « double-diamant »** où alternent des phases de divergence et de convergence. Malgré un rapport parfois critique à la formalisation d'une boîte à outils, un portefeuille standard est très largement utilisé : outils d'immersion, de mise en relation, personas, mise dans les pas des usagers, brainstorming, prototypage, etc. Les labs revendiquent quasi systématiquement deux manières d'utiliser ces formalités : via des processus itératifs et en faisant participer a minima des destinataires du service public.

Enfin, les auteurs identifient trois idéaux-types de formes organisationnelles des labs : le cabinet spécialisé de petite taille à but lucratif, le laboratoire intégré de taille moyenne et public (tel le célèbre MindLab danois fermé en 2018) et l'agence d'intermédiation indépendante et de taille moyenne ou importante (tel le NESTA au Royaume-Uni).

Dans l'ensemble, si ces nouvelles formes se distinguent par des marqueurs que sont les méthodes design et l'implication des usagers, deux questions sont posées par les auteurs : ces méthodes sont-elles si différentes des démarches participatives, qui impliquent presque mécaniquement une itération et, enfin, au regard du démontage et de la dissolution d'ores et déjà effective de certains laboratoires (labs dans le langage indigène), **cette vague constitue-t-elle une inflexion pérenne** ? Cette dernière question reste ouverte, comme pour le NPM d'ailleurs.

Notes

1. March (J.G.), "The War Is over, the Victors Have Lost", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 2, no 3 (Jul., 1992), pp. 225–231.
2. Rosanvallon (P.), *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, p. 14.
3. Nouvelle gestion publique ou nouveau management public. Nous avons choisi de garder la formulation anglaise New Public Management pour évoquer le NPM, mais aussi des autres référentiels globaux de gestion, car ils sont non seulement régulièrement utilisés en tant que tels dans la recherche et la pratique, mais également parce que leur caractère anglo-saxon participe à notre sens de leur image de modernité et concoure à leur performativité. La formulation en anglais de termes dont les équivalents existent dans d'autres langages participe du fait que les notions véhiculées ne donnent pas partout lieu à des significations homogènes, Legendre (P.), 2013, <https://www.fayard.fr/sciences-humaines/tour-du-monde-des-concepts-9782213671420>.
4. Bezes (P.), « État, experts et savoirs néo-managériaux, les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012/3 no 193, pp. 16 à 37.
5. C'est notamment la thèse de Ferlie et alii., qui identifie quatre idéaux-types de NPM dans Ferlie (E.), Pettigrew (A.) et Ashburner (L.), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
6. Austin (J.-L.), *Quand dire, c'est faire*, Paris, Le Seuil, 1970.
7. Hood (C.), "Public Management: the Word, the Movement, the Science" dans Ferlie (E.), Lynn (J.), Laurence (E.) et Pollitt (C.), (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York, Oxford University Press, 2005, pp. 7–26. (citation p. 13).
8. Hood (C.), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69 (1), 1991, pp. 3–19.
9. Hood (C.) et Dixon (R.), "A model of Cost-Cutting in Government? The Great Management Revolution in UK Central Government Reconsidered", *Public Administration* Vol. 91, no 1, 2013, pp. 114–134.
10. Denord (F.), *Néo-libéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Paris, Demopolis, 2007 ; Dardot (P.) et Laval (C.), *La Nouvelle Raison du monde, essai sur la société néolibérale*, La Découverte, Paris, 2009 ; Audier (S.), *Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset, 2012.
11. Voir notamment : Foucault (M.), « La gouvernementalité », *Dits et écrits 1954–1988*, tome 3, Paris, Gallimard, p. 642.
12. Pour une version française : Hayek (F.), *La route de la servitude*, Paris, Presses universitaires de France, 2002.
13. Fukuyama (F.), *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.
14. Dunleavy (P.), Margetts (H.), Bastow (S.) et Tinkler (J.), "New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, Issue 3, Jul., 2006, pp. 467–494, <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.
15. Margetts (H.), Dunleavy (P.), "The Second Wave of Digital-era Governance: a Quasi-paradigm for Government on the Web", *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 2013, 371: 20120382. <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>
16. Dunleavy (P.) et al., *ibid.*, 2006.

17. Margetts (H.) et Dunleavy (P.), 2013, *ibid.*
18. Bezes (P.), « Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Ve République : la construction du "souci de soi de l'État" », *Revue française d'Administration publique*, Vol. 2, no 102, 2002, pp. 306–325.
19. Osborne (S.P.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres, Routledge, 2010 ; Bovaird (T.) et Löffler (E.), *Public Management and Governance*, Londres, Routledge, 2009, Second edition.
20. Pollitt (C.) et Bouckaert (G.), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011, Third edition, p. 21.
21. Rhodes (R.), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997, p. 57.
22. Bovaird (P.) et Löffler (E.), *Public Management and Governance*, Londres, Routledge, 2009, Second edition.
23. Bovaird (P.) et Löffler (E.), "Beyond Engagement and Participation – User and Community Coproduction of Public Services", *Public Administration Review*, 67 (5), 2007, p. 847.
24. Bovaird (P.) et Löffler (E.), "Moving From Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking of 'Good Local Governance' ", *International Review of Administrative Sciences*, 67 (1), pp. 9–24, 2002.
25. Bezes (P.), Le Lidec (P.), « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, 2016/3, Vol. 66, pp. 407–433, (citation p. 412).
26. Management Advisory Committee (MAC), *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*, Canberra, Commonwealth of Australia, 2004, <https://www.apsc.gov.au/connecting-government-whole-government-responses-australias-priority-challenges> [accessed September 4, 2007] cité par Christensen (T.), Lægreid (P.), "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, 67 (6), 2007, pp. 1057–1064.
27. Christensen (T.), Lægreid (P.), "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, 67 (6), 2007, pp. 1057–1064, (citation p. 1059).
28. Christensen (T.), Lægreid (P.), "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, 67 (6), 2007, pp. 1057–1064, (citation p. 1060).
29. Bezes (P.), Le Lidec (P.), « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, 2016/3 (Vol. 66), pp. 407–433, (citation p. 416).
30. Christensen (T.), Lægreid (P.), "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, 67 (6), 2007, pp. 1057–1064, (citation p. 1061).
31. Halligan (J.), "The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System" dans Christensen (T.), Lægreid (P.), *In Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2006, pp. 162–180.
32. Christensen (T.), Lægreid (P.), "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, 67 (6), 2007, pp. 1057–1064, (citation p. 1062).
33. Bezes (P.), Le Lidec (P.), « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique* 2016/3, Vol. 66, pp. 407–433. (citation p. 418).
34. Clegg (S.), Harris (M.) et Höpfl (H.), (eds.), *Managing Modernity: Beyond Bureaucracy?*, New York, Oxford University Press, 2011.
35. Boltanski (L.), *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009.

36. Bezes (P.), "Exploring the Legacies of New Public Management in Europe" dans Ongaro (E.) et van Thiel (S.), (eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, p. 920.
37. Bezes (P.), *ibid.*, pages 946 et suivantes.
38. Boltanski (L.), Chiapello (É.), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
39. Boltanski (L.), *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009, <https://journals.openedition.org/sociologie/117>.
40. March (J. G.), "The War Is over, the Victors Have Lost", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 2, no 3, Jul., 1992, pp. 225–231.
41. De Oliveira (O. P.), « La diffusion globale du budget participatif : le rôle des "ambassadeurs" de la participation et des institutions internationales », *Participations*, 2016/1, no 14, pp. 91–120.

Auteurs

Marcel Guenoun

Directeur de la recherche à l'Institut de la gestion publique et du développement économique, chercheur associé au Centre d'Études et de Recherches en Gestion d'Aix-Marseille, il travaille sur les systèmes de pilotage et la relation de service dans les organisations publiques. Il a récemment participé au programme européen COST « Local Reforms in Europe ». Ses publications récentes : « Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux », article co-écrit avec François Meyssonier et Emil Turc, *Politiques et Management public*, vol. 32/3, 2015, pp. 265–283 et avec David Carassus et Younès Samali, « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? » dans *Gestion et management public*, 2017/2, vol. 5 / no 4, pp. 9 à 39, <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2017-2-page-9.htm>.

Nicolas Matyjasik

Nicolas Matyjasik est politiste. Docteur en science politique, il enseigne à Sciences Po Lille où il dirige le master of science MPP. Il est conseiller de femmes et d'hommes politiques et a notamment coordonné le programme d'un candidat à l'élection présidentielle de 2017. Ses travaux de recherche portent sur les nouvelles pratiques démocratiques (budgets participatifs, construction collaborative des politiques publiques, économie sociale et solidaire, etc.) et la modernité dans l'action publique. Il élabore une déconstruction du tournant néolibéral des administrations publiques, en analysant les outils de management qui s'y propagent depuis les années 1980. Il a déjà publié plusieurs livres sur la réforme de l'État dont 2056 : quel État du futur ! aux éditions La Tengo, 2017.

CHAPITRE 3 · INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

Politiques publiques du quantique : quelles urgences pour l'État en 2027 ?

Gilles Harpoutian & François Grandet · Direction générale des Entreprises (DGE) · Directeur adjoint CRAM Île-de-France — membres du Comité IA de PENSER PUBLIC

Note d'enjeux – Convention des 30 ans de PENSER PUBLIC

Pourquoi une note sur le quantique, et pourquoi maintenant

En février 2025, PENSER PUBLIC publiait sa note d'enjeux sur les systèmes d'intelligence artificielle publics. Elle plaidait pour **une gouvernance opérationnelle** plutôt que pour une énième prospective. Dix-neuf mois plus tard, une partie de ses constats a vieilli : l'INESIA existe, les feuilles de route ministérielles ont été rendues, quant au fonds spécial annoncé par François Bayrou, son gouvernement est tombé avant de l'avoir installé. Reste la méthode, que nous reprenons ici pour un sujet où l'État est, cette fois, seul à la manœuvre.

Le quantique n'est pas l'IA. Aucun usage grand public ne tire la demande ; aucun ChatGPT ne force la main des administrations. Le marché n'existe que parce que l'État le finance, l'oriente et, depuis peu, l'achète. C'est donc un cas d'école de politique publique de la technologie, et c'est à ce titre que le conseil d'administration l'a inscrit au programme de notre convention des trente ans : après trente années passées à penser la transformation des organisations publiques, nous voulions regarder comment **l'État transforme une science en filière**.

La note tient en trois temps. D'abord ce qui a changé depuis 2025, car beaucoup a changé. Ensuite trois lignes de fracture que les rapports officiels signalent sans les trancher. Enfin trois propositions, volontairement modestes dans leur périmètre, immédiatement actionnables dans un contexte budgétaire qui n'autorise plus la dépense nouvelle.

1. Ce qui a changé depuis 2025 : l'État n'est plus seulement payeur, il devient client

Le fait marquant de l'année tient en une signature. Le 17 juin 2026, à VivaTech, le GENCI a acheté à Alice & Bob un calculateur de dix-huit qubits de chat, Kity, financé sur le programme HQL de France 2030 et destiné au Très Grand Centre de calcul du CEA, aux côtés des machines de Pasqal et de Quandela. Première acquisition au monde d'une technologie de ce type, dit le communiqué. L'important est ailleurs : pour la première fois, **l'État français passe commande d'un ordinateur quantique** comme il commanderait un supercalculateur, avec un cahier des charges, un calendrier de mise à disposition (courant 2027) et une obligation de résultat. La subvention finançait une promesse ; l'achat sanctionne un produit.

Ce basculement s'inscrit dans une séquence dense. Le 22 mai, à Bruyères-le-Châtel, le président de la République a ouvert la seconde phase de la Stratégie nationale quantique : **un milliard d'euros supplémentaires** de France 2030 pour 2026–2030, qui portent l'effort public et privé cumulé à trois milliards depuis 2021. Le programme PROQCIMA, piloté par la Direction générale de l'armement, voit ses marchés doublés et sa cible relevée de 128 à 1 024 qubits logiques à l'horizon 2032. Cinq entreprises y concourent encore ; trois seront retenues en 2028, deux au plus en 2032.

Deux mois plus tard, la Cour des comptes a rendu son premier bilan. Le rapport du 20 juillet 2026 est inhabituel : la Cour demande à l'État de **dépenser davantage**. Elle constate que 597 millions d'euros ont été engagés au 31 décembre 2025, que l'informatique quantique en absorbe 86 %, que la gouvernance est centralisée et bien tenue. Mais elle relève que la ventilation du nouveau milliard n'est pas connue, que le financement des formations n'est pas assuré au-delà de 2028, et surtout qu'une « phase de concentration et parfois de prédation » menace des jeunes entreprises que les fonds propres français et européens ne suffiront pas à protéger.

L'Europe, enfin, avance moins vite qu'annoncé. La stratégie quantique européenne de juillet 2025 promettait un Quantum Act au deuxième trimestre 2026 ; la feuille de route interinstitutionnelle du 23 avril 2026 l'a repoussé au troisième trimestre 2027, et la Commission a précisé début septembre qu'il ne comporterait **aucun budget dédié**. La France entend y porter une commande publique mutualisée d'ordinateurs quantiques. Elle le fera, pour l'instant, avec ses propres moyens.

Un seul calendrier ne souffre aucun retard : celui de la cryptographie. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information a confirmé le 16 juin 2026 qu'elle cesserait, dès 2027, de qualifier les produits de sécurité dépourvus de cryptographie post-quantique, et que les achats des administrations et des opérateurs d'importance vitale devront être **exclusivement « quantum-safe » en 2030**. La feuille de route européenne fixe les mêmes jalons : plans nationaux fin 2026, systèmes critiques migrés fin 2030, migration complète en 2035. C'est le seul point de la politique quantique où l'échéance est opposable.

2. Trois lignes de fracture que les rapports signalent sans les trancher

Le paradoxe de l'élimination. PROQCIMA est construit comme un concours : cinq candidats, trois en 2028, deux en 2032. Le mécanisme est sain, il oblige à choisir. Mais l'État est ici à la fois évaluateur, financeur et, depuis juin, client. Une entreprise écartée en 2028 ne perd pas seulement un marché de défense ; elle reçoit, de la part de l'expert le plus légitime du pays, un signal public de déclassement. Ses investisseurs le liront. Ses concurrents étrangers aussi. La Cour des comptes nomme le risque de prédation sans dire qu'il est en partie produit par le dispositif de sélection lui-même. Or rien n'est prévu pour les éliminés : ni parcours de sortie, ni instrument de fonds propres, ni clause de préférence européenne en cas de rachat. Le Quantum Act, qui devait traiter les acquisitions stratégiques, n'arrivera pas avant que les premières décisions soient prises.

La cryptographie post-quantique, obligation sans budget. Dans la note de février 2025, nous observons que l'AI Act imposait des échéances aux administrations sans que personne n'en ait chiffré la mise en œuvre. Le schéma se répète. L'ANSSI impose 2027 et 2030 ; la Stratégie nationale, elle, consacre 86 % de ses crédits au calcul et n'identifie aucune ligne pour la migration cryptographique des systèmes de l'État, des collectivités et des hôpitaux. L'inventaire des actifs cryptographiques, première étape recommandée par l'Agence depuis 2022, n'a pas, à notre connaissance, été conduit à l'échelle interministérielle. Il s'agit pourtant du seul marché quantique qui existe déjà, avec des acheteurs publics obligés et des fournisseurs français qualifiables. C'est aussi là que le retard coûterait le plus cher, puisque les données chiffrées aujourd'hui peuvent être stockées pour être déchiffrées demain.

L'asymétrie qui ne se comble pas. Les cinq entreprises du programme PROQCIMA ont levé, ensemble, moins qu'un seul de leurs concurrents américains au cours des dix-huit derniers mois. La Cour le documente et propose d'accroître la part des avances remboursables. Nous en tirons une conclusion différente : l'État ne rattrapera jamais l'écart en fonds propres, et n'a pas à le faire. Ce qu'il peut faire, et qu'aucun investisseur privé ne peut faire à sa place, c'est créer la demande. L'achat de Kity vaut davantage, pour Alice & Bob, que la subvention équivalente, parce qu'il constitue une référence commerciale opposable à tout client étranger. Les trois propositions qui suivent partent de là.

3. Nos trois propositions

Aucune ne réclame de crédits nouveaux. Toutes tiennent dans le milliard annoncé le 22 mai 2026, dont la répartition reste à arrêter.

Proposition 1 – Un droit de suite pour les candidats écartés de PROQCIMA. Nous proposons que la seconde phase de la Stratégie nationale réserve, au sein du programme HQI, une enveloppe pluriannuelle d'acquisition « d'usage » distincte des marchés de défense. Chaque entreprise écartée du concours en 2028 se verrait proposer, au titre de cette enveloppe, l'achat d'un système destiné à un centre de calcul public, sur le modèle de Kity. L'élimination cesserait d'être un verdict pour devenir une réorientation : la technologie non retenue pour la souveraineté militaire garde un débouché civil, une référence commerciale et un délai pour trouver un partenaire européen. Le pilotage reviendrait au GENCI, sous la coordination nationale du SGPI ; le coût unitaire d'une machine de première génération se compte en dizaines de millions, non en centaines.

Proposition 2 – Confier au réseau Secur'IA l'inventaire cryptographique de l'État. En février 2025, nous proposons un réseau de délégués locaux, formés et certifiés, chargés d'incarner en proximité le cadre de confiance de l'intelligence artificielle publique. Ce réseau a une seconde vocation évidente : porter, dans chaque administration, l'inventaire des actifs cryptographiques que l'ANSSI recommande depuis 2022 et que la feuille de route européenne exige, sous forme de plan national, pour la fin 2026. Nous proposons que cet inventaire soit rendu obligatoire par circulaire du Premier ministre avant le 31 décembre 2026, qu'une clause de conformité post-quantique figure dans tout marché public de sécurité numérique à compter du 1^{er} janvier 2027, et que la migration soit financée sur le rythme normal de renouvellement des équipements, comme l'Agence elle-même le recommande. L'obligation existe déjà ; il manque quelqu'un pour la tenir.

Proposition 3 – Ne pas attendre le Quantum Act pour acheter à plusieurs. Le gouvernement s'est engagé à porter, dans le futur texte européen, une commande publique mutualisée d'ordinateurs quantiques. Le texte n'arrivera pas avant l'automne 2027 et n'aura pas de budget. L'instrument, lui, existe : l'entreprise commune EuroHPC a déjà financé six machines quantiques européennes dans ses centres et sait le faire. Nous proposons que la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, qui pilotent ensemble la feuille de route post-quantique et dont les cours des comptes viennent d'auditer en parallèle les stratégies nationales, présentent avant l'été 2027 un programme conjoint d'acquisition, financé par redéploiement de leurs enveloppes nationales et abondé par EuroHPC. Trois États acheteurs pèsent plus, face à un vendeur ou à un acquéreur étranger, qu'une stratégie nationale isolée. Ce serait la première application concrète de l'ambition européenne, avant même que le droit ne la formalise.

Note méthodologique

Cette note prolonge la note d'enjeux « Systèmes d'intelligence artificielle publics » de février 2025, dont elle reprend la méthode et une partie du dispositif (réseau Secur'IA). Elle a été inscrite au programme de travail de PENSER PUBLIC au titre de la convention des trente ans. Les chiffres cités sont ceux des documents publics ci-dessous.

À noter : ce document, fruit de nos investigations et réflexions, est corédigé avec l'aide rédactionnelle de Claude Fable 5.1, LLM édité par la société californienne Anthropic PBC.

Sources. Info.gouv.fr, « Souveraineté technologique : la France investit un milliard d'euros supplémentaire dans la stratégie nationale quantique », 26 mai 2026 ; GENCI et CEA, communiqué du 17 juin 2026 sur l'acquisition du calculateur Kity ; Cour des comptes, *Le soutien à l'informatique quantique : premier bilan et perspectives*, rapport public thématique, 20 juillet 2026, et réponses des administrations ; Commission européenne, *Quantum Europe Strategy*, 2 juillet 2025 ; feuille de route interinstitutionnelle « One Europe, One Market », 23 avril 2026 ; audition de Thomas Skordas (DG CNECT) au Parlement européen, septembre 2026 ; ANSSI, feuille de route de transition post-quantique, octobre 2025, et déclaration à France Quantum, 16 juin 2026 ; NIS Cooperation Group, *Coordinated Implementation Roadmap for the Transition to Post-Quantum Cryptography*, juin 2025 ; portail quantique.france2030.gouv.fr, fiche du programme PROQCIMA.

CHAPITRE 3 · INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

Systèmes d'intelligence artificielle publics : quelles urgences pour 2027 ?

Gilles Harpoutian & François Grandet · Direction générale des Entreprises (DGE) · Directeur adjoint CRAM Île-de-France — membres du Comité IA de PENSER PUBLIC

Actualisation de la note d'enjeux « Systèmes d'intelligence artificielle publics (SIAP), quelles urgences pour l'administration en 2025 ? » diffusée en février 2025 en marge du sommet de l'IA de Paris.

Avant-propos

Dix-neuf mois après la publication de sa note d'enjeux sur les SIAP, PENSER PUBLIC constate que l'urgence n'a pas disparu : elle a changé de nature. En février 2025, la question était de savoir comment l'administration allait se préparer au choc réglementaire de l'AI Act et à l'accélération annoncée par le Gouvernement. En septembre 2026, les outils sont là, les calendriers ont bougé, le risque principal d'impréparation devient plutôt celui de dispersion.

À l'occasion de ses trente ans, l'association PENSER PUBLIC a souhaité confronter ses constats et ses trois propositions (France IA, « Label IA de confiance », Secur'IA) à ce qui s'est réellement passé. Cette actualisation ne réécrit pas la note initiale, dont les analyses sur les compétences, l'accompagnement du changement, la GRH et la frugalité restent valables. Elle identifie ce qui est acquis, ce qui a échoué ou été abandonné, et les nouveaux arbitrages qui s'imposent aux décideurs publics d'ici décembre 2027.

1. Ce qui a changé depuis février 2025

Le paysage s'est clarifié sur les outils et brouillé sur la gouvernance : l'État dispose désormais d'un assistant souverain et d'un institut d'évaluation, mais la France n'a toujours pas désigné légalement ses autorités de contrôle, et le calendrier européen a été repoussé.

Date	Événement	Portée pour les SIAP
10 sept. 2026	Signature du « Pacte Numérique et IA » entre l'État et la filière française (CSF Logiciels, Numeum, Hexatrust)	La souveraineté devient un critère explicite des déploiements publics
7 sept. 2026	Annonce officielle par l'ANSSI du lancement de l'opération et du mécanisme REACTIV (REponse & ACTION Interministérielle face aux Violations de données)	L'ANSSI est dotée d'un pouvoir d'injonction inédit pour imposer des mesures d'urgence aux ministères face aux cyberattaques
27 juil. 2026	Entrée en vigueur du règlement (UE) 2026/1744, dit « omnibus numérique IA »	Haut risque de l'annexe III reporté au 2 décembre 2027, annexe I au 2 août 2028 ; transparence (art. 50) et pouvoirs de sanction applicables depuis le 2 août 2026

16 juin 2026	Annonce de David Amiel, ministre de l'Action et des Comptes publics	Négociation avec les organisations syndicales sur l'usage de l'IA dans la fonction publique
16 juin 2026	Sept annonces du Premier ministre avant VivaTech	655 M€ via France 2030 ; « L'Assistant » pour tous les agents avant fin 2026 ; GenIAI étendu à l'Intérieur et à la Justice ; plateforme de données publiques pour l'IA ; usage de l'IA comme critère d'arbitrage du PLF 2027 ; ChapsVision retenu par la DGSI à la place de Palantir
Mai 2026	Convergence décidée de tous les assistants ministériels	Deux socles communs : l'Assistant IA (DINUM) et GenIAI (Armées)
Avril 2026	Mise en sommeil du fonds de réforme de l'État annoncé en janvier 2025	Aucune ligne en loi de finances 2026 : le financement dédié envisagé par la note disparaît
30 avril 2026	Réorganisation du pilotage numérique de l'État : la DINUM devient ARIANE et la DITP devient la DSP (Direction des services publics), réunies au sein de la « cellule de l'IA » avec la DGAFP, pour unifier la stratégie numérique publique et accélérer le plan d'intelligence artificielle dans les services publics	Cette réorganisation marque la volonté d'équiper les agents publics de technologies de confiance, transverses lorsque c'est possible, en traitant leurs aspects technologiques, ceux relevant de la conduite du changement et de la gestion des emplois et des parcours professionnels (GEPP) de façon coordonnée
Avril 2026	Piratage de l'ANTS exposant les données de 11 à 19 millions d'utilisateurs (suivi en août 2026 d'un piratage des données de la DGFIP)	Démonstration de l'ampleur des sujets de sécurité et de confidentialité des données dans un monde où l'IA est un facteur d'augmentation des vulnérabilités aux cyberattaques

12 févr. 2026	Feuille de route 2026–2027 de l'INESIA	Trois pôles : appui à la régulation, risques systémiques, performance et fiabilité
Janv. 2026	Albert non généralisé « dans sa forme actuelle » après le test en 48 maisons France Services	Premier retour d'expérience d'échec assumé d'un SIAP grand public
Oct. 2025	Gouvernement Lecornu ; lancement de l'Assistant IA auprès de 10 000 agents de huit ministères	Le portage politique passe au ministère de l'Action et des Comptes publics et à la ministre déléguée à l'IA et au Numérique

L'échéance du 2 août 2025, que la note présentait comme la première urgence, n'a donc pas été tenue par la France. Le schéma retenu répartit la surveillance entre une quinzaine d'autorités sectorielles, avec la CNIL comme pivot pour les usages sensibles de l'annexe III, dont l'emploi, l'accès aux services publics essentiels et la justice. Ce sont précisément les domaines où l'administration est déployeur.

2. Des enjeux nouveaux pour les décideurs publics

Ne pas confondre report et répit. Le report du haut risque au 2 décembre 2027 laisse quinze mois, pas davantage. Or l'administration est déployeur dans la plupart des usages de l'annexe III : tri de candidatures, attribution d'aides, orientation des usagers, appui aux juridictions. En tant qu'organisme de droit public, elle devra conduire une analyse d'impact sur les droits fondamentaux avant chaque mise en service. Sans inventaire des SIAP existants, conduit dès maintenant ministère par ministère, cette échéance sera manquée comme celle de 2025. Les obligations de transparence, elles, s'appliquent déjà : tout agent conversationnel public, du futur chatbot santé d'Ameli à l'Assistant, doit signaler qu'il est une IA.

Comblers le vide institutionnel. Tant que le projet de loi DDADUE n'est pas adopté, aucune administration ne sait officiellement qui la contrôlera. Le schéma retenu pose en outre une difficulté propre au secteur public : la CNIL serait à la fois conseil, accompagnatrice et autorité de surveillance des mêmes administrations. La note de 2025 appelait un point de contact unique lisible ; la dispersion entre une quinzaine d'autorités rend ce besoin plus pressant encore pour un directeur d'administration centrale ou un DGS de collectivité.

Passer de l'annonce d'outil à la preuve d'usage. La généralisation de l'Assistant à tous les agents d'ici fin 2026 est une avancée réelle, et la convergence des assistants ministériels répond à la mutualisation que nous recommandions. Mais l'évaluation de l'expérimentation reste fragile : sur 1 359 agents volontaires en décembre 2025, 465 seulement ont répondu au questionnaire final. L'abandon d'Albert dans sa forme initiale montre que la fiabilité perçue par les agents, et non le nombre de comptes ouverts, décide du succès. L'enjeu est de mesurer l'usage réel, les gains de temps effectifs et le recul du recours aux outils grand public non sécurisés.

Encadrer l'IA devenue critère budgétaire. Faire de l'usage de l'IA un critère d'arbitrage du PLF 2027 change la donne : l'IA n'est plus seulement un projet de modernisation, elle devient un argument d'économies. Ce glissement expose à deux risques identifiés dans la note, la perte de sens pour les agents et les risques psychosociaux, et à un troisième, nouveau : inscrire des gains de productivité avant de les avoir démontrés. L'arrivée des systèmes agentiques, capables d'enchaîner des tâches entières, accroît cet enjeu. La négociation collective prévue par l'ordonnance du 17 février 2021 devient l'espace naturel pour discuter des réorganisations induites.

Faire de la souveraineté une doctrine, pas un réflexe. Le remplacement de Palantir par ChapsVision à la DGSI et le Pacte Numérique et IA signent un tournant. Il reste à en tirer une doctrine d'achat : critères de réversibilité, hébergement qualifié, maîtrise des données d'entraînement, et prévention d'une nouvelle dépendance à un fournisseur national unique. Sans ces critères inscrits dans la commande publique, la souveraineté restera une succession de décisions au cas par cas.

Ne pas laisser les territoires en marge. Les annonces de 2026 concernent d'abord la fonction publique de l'État. Les collectivités et les hôpitaux avancent à leur rythme, souvent avec des solutions du marché et sans accès garanti aux socles interministériels. Une IA publique à deux vitesses entre versants serait une source de fragilité aux cyberattaques, et contredirait le principe d'égalité devant le service public que PENSER PUBLIC place au premier rang de ses valeurs.

3. Nos trois propositions, à l'épreuve des faits

Les trois propositions de 2025 restent pertinentes, mais leur forme doit s'adapter : moins de structures nouvelles, davantage d'adossement à ce qui existe désormais.

Proposition 2025	Ce qui s'est passé	Ce que nous proposons en 2026
France IA, instance mutualisée pilotant le fonds spécial IA	Fonds abandonné faute de ligne budgétaire ; convergence des assistants décidée par Matignon ; rôle interministériel de la DINUM renforcé ; coordination des principales dimensions du déploiement de l'IA entre ARIANE, la DSP et la DGAFP au sein de la « cellule de l'IA »	1. Une mission de pilotage « France IA » adossée à la DINUM, associant DGAFP, DGCL, représentants des collectivités et des établissements de santé, dotée d'une ligne budgétaire pluriannuelle identifiée dès le PLF 2027
« Label IA de confiance » porté par l'INESIA	L'INESIA s'est concentré sur l'évaluation des IA avancées et l'appui technique aux régulateurs ; les labels restent privés ou sectoriels ; un label public « IA de confiance » aiderait les ministères et leurs administrations à converger vers un socle de recommandations et de pratiques communes	2. Un référentiel public de préparation à l'échéance de décembre 2027, condition d'accès aux financements et aux socles mutualisés : inventaire, analyse d'impact sur les droits fondamentaux, transparence, frugalité selon les bonnes pratiques AFNOR
Secur'IA, réseau de proximité pour les signalements éthiques et cyber	Aucun dispositif créé ; obligations de transparence en vigueur ; autorités de contrôle non désignées	3. Un réseau de référents IA adossé aux délégués à la protection des données déjà en poste, relié à la CNIL, à l'ANSSI et au Défenseur des droits, pour un coût marginal. 4. Une acculturation via ce réseau de proximité des managers et des agents publics sur les risques liés à la confidentialité et à la sécurité des données

La logique commune est celle de la sobriété institutionnelle : dans un contexte budgétaire contraint, créer une agence de plus serait contraire à l'objectif de rationalisation des opérateurs. Il s'agit plutôt de donner un mandat clair, un budget identifié et des relais de terrain à des acteurs qui existent déjà.

Conclusion : quinze mois pour passer de l'outil à la gouvernance

D'ici décembre 2027, quatre rendez-vous structurent l'agenda des décideurs publics : le débat sur le PLF 2027 cet automne, où l'IA devient pour la première fois un critère d'arbitrage ; l'adoption du projet de loi DDADUE par l'Assemblée nationale, qui conditionne la désignation des autorités ; la généralisation de l'Assistant à l'ensemble des agents de l'État avant la fin 2026 ; enfin l'entrée en application du régime haut risque le 2 décembre 2027, puis de l'annexe I le 2 août 2028.

En 2025, PENSER PUBLIC alertait sur l'absence d'approche opérationnelle. En 2026, les briques opérationnelles existent. Ce qui manque désormais, c'est le liant : une gouvernance lisible, un financement assumé, une mesure honnête des usages et un dialogue social à la hauteur de la transformation du travail public. Trente ans après sa création, l'association réaffirme la conviction qui fondait sa note : l'IA publique ne réussira que si elle reste utile, durable, explicable, transparente et éthique, et si les agents en sont les acteurs plutôt que les variables d'ajustement.

Sources : Règlement (UE) 2026/1744 du 8 juillet 2026, dit « omnibus numérique IA » (JOUE du 24 juillet 2026) ; info.gouv.fr, « Accélérer l'IA dans l'État et au service des Français », 18 juin 2026 ; ministère de l'Économie, communiqué « Pacte Numérique et IA », 10 septembre 2026 ; DGE et SGDSN, feuille de route de l'INESIA 2026–2027, 12 février 2026 ; DGE et DGCCRF, schéma de désignation des autorités nationales, 9 septembre 2025 ; projet de loi DDADUE, adopté par le Sénat le 18 février 2026 ; beta.gouv.fr, fiche « L'Assistant » ; Acteurs publics, sur le fonds pour la réforme de l'État, 3 avril 2026 ; Next, sur l'évaluation de l'Assistant, 29 juin 2026, et sur Albert, 14 janvier 2026.

À noter : ce document, fruit de nos investigations et réflexions, est corédigé avec l'aide rédactionnelle de Claude Fable 5.1, LLM édité par la société californienne Anthropic PBC.

CHAPITRE 3 · INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

Le manager public : chef d'orchestre de l'IA agentique

Nicolas Glady · Expert stratégie, technologie, enseignement & recherche

Depuis 2020, l'IA générative est entrée dans l'administration sous la forme d'un assistant conversationnel : on lui pose une question, il répond. En 2026, 89 % des agents publics déjà exposés à ces outils les utilisent, et 55 % le font en dehors de tout cadre validé par leur administration¹. Entre-temps, le sujet a changé de nature. Là où un grand modèle de langage produit du texte, un agent IA, lui, exécute une tâche : il lit un dossier, interroge une base, prépare un courrier, le fait relire, passe au suivant. Quand plusieurs agents IA s'enchaînent sous le contrôle d'un humain, on parle d'orchestration. C'est de cela qu'il s'agit désormais, en particulier pour celui qui encadre.

1. L'orchestration d'agents IA va devenir la norme

Un changement majeur a eu lieu ces derniers mois : nous sommes passés de l'utilisation des grands modèles de langage (*Large Language Model* ou LLM) à l'IA agentique. Un grand modèle de langage (ce qu'il y a derrière un assistant conversationnel) est un moteur de texte : on lui donne une consigne, il produit une réponse, et il s'arrête. Il ne sait rien faire d'autre que répondre. Un agent IA, c'est ce même moteur auquel on a donné trois éléments supplémentaires. Un objectif écrit (« vérifier que cette convention est conforme ») ; des outils : par exemple le droit de lire une base documentaire, d'interroger un logiciel métier, de remplir un formulaire, d'envoyer un message ; et une boucle : il agit, observe le résultat, décide de l'étape suivante, recommence jusqu'à ce que l'objectif soit atteint ou qu'il tombe sur un cas qu'il ne sait pas traiter. On passe **d'une logique conversationnelle à une logique d'action**.

L'orchestration, c'est l'étape d'après. Plutôt qu'un agent IA polyvalent, on en fait coopérer plusieurs, chacun spécialisé sur une tâche spécifique, sous la direction d'un agent IA superviseur qui répartit le travail, enchaîne les étapes et remonte à un humain ce qui sort du cadre. C'est, trait pour trait, l'organisation d'un service : des gestionnaires spécialisés, un chef de bureau qui distribue et arbitre. Sauf que les gestionnaires sont des programmes, et que **le chef de bureau, lui, reste humain**.

Une étude internationale publiée en mai 2026 mesure une multiplication par 15 en un an du nombre d'agents IA actifs dans la suite bureautique la plus répandue, par 18 dans les grandes organisations². Côté État, le rapport des inspections générales (IGF, IGAS, IGA) publié en juillet 2026 estime que **1,13 million d'agents publics sont exposés à l'IA**, dont 700 000 fortement³. Les gains observés sont réels : la direction des achats de l'État anticipe plus de 60 % de temps gagné sur la recherche et l'intégration des fournisseurs, la direction des affaires juridiques de Bercy a divisé par deux le temps de recherche documentaire⁴. Mais le même rapport constate que les gains restent « diffus » et rarement mesurés, et que l'immense majorité des expérimentations ne passe pas le stade de l'industrialisation⁵ : il faut dépasser la « preuve de concept » et passer à l'échelle.

Concrètement, à quoi ressemble une orchestration ? Prenons un exemple dans l'enseignement supérieur. Une convention de stage arrive. Un premier agent IA extrait les informations et vérifie leur cohérence avec le référentiel de la formation. Un deuxième contrôle les mentions obligatoires (gratification, durée, tuteur). Un troisième prépare la réponse à l'étudiant et à l'entreprise. Un quatrième signale à un humain les cas qui sortent de la règle. Le gestionnaire ne traite plus 100 % des conventions : **il traite les 10 % qui posent problème** et vérifie, par échantillonnage, les 90 % que la chaîne a traités seule. Transposez à l'instruction d'une demande d'aide, à une réponse à un usager, à la préparation d'un marché : la mécanique est la même.

L'image qui aide le plus est celle de l'usine. La révolution industrielle a d'abord mis des machines entre les mains des ouvriers. Puis les chaînes se sont automatisées, et l'usine moderne est une série de lignes opérées par des robots, encadrées par des humains qui font du contrôle qualité, du réglage de procédé et de la gestion des exceptions. Personne ne demande à un responsable de ligne dans l'automobile de visser lui-même les boulons. On lui demande que la ligne produise juste, à la cadence, et de savoir quand l'arrêter. Avec l'IA agentique, les cols blancs suivent exactement cette trajectoire. Avec l'IA agentique, le manager public devient responsable d'une ligne, et **sa valeur se déplace de l'exécution vers le contrôle**.

Ce n'est pas un scénario à dix ans. Le plan « Notre IA » présenté le 16 juin 2026 mobilise 655 millions d'euros pour les infrastructures et met un assistant souverain à disposition des agents de l'État ; l'expérimentation menée par la DITP auprès de 10 000 agents dans six ministères a déjà mesuré jusqu'à 16 % de temps gagné sur les synthèses documentaires⁶. L'outillage arrive. La question est de savoir **si l'encadrement sera prêt**.

2. Pour le manager : compétences et responsabilité

Le retard français est managérial avant d'être technique. Dans l'étude de mai 2026, la France compte 8 % d'utilisateurs avancés (ceux qui orchestrent des agents et redessinent leurs chaînes de traitement), contre 16 % en moyenne sur dix pays, et seuls 20 % des répondants français disent que leur direction est alignée sur l'IA⁷. La même étude montre que les facteurs organisationnels (culture, soutien de l'encadrement, pratiques RH) pèsent deux fois plus que les facteurs individuels dans la valeur que les salariés tirent de l'IA⁸. Quand l'encadrant utilise lui-même l'IA ouvertement, ses équipes déclarent 17 points de valeur perçue en plus et 30 points de confiance en plus dans les agents⁹. Si le manager est à la traîne, l'équipe patine... Il doit donc :

1) **Décrire le travail.** Un agent IA exécute ce qu'on lui a spécifié. Il faut écrire la procédure, les règles, les cas limites, le niveau de qualité attendu. Là, l'administration a un atout que le privé n'a pas : sa capacité à formaliser, c'est sa culture depuis deux siècles. Les inspections recommandent de « partir du travail réel »¹⁰ ; c'est exactement cela, avec les agents (humains cette fois !) de terrain autour de la table.

2) **Contrôler les résultats de l'IA.** Interrogés sur les compétences humaines qui comptent le plus avec l'IA, les utilisateurs français placent en tête le contrôle qualité des résultats (43 %) et l'esprit critique (37 %)¹¹. Avec des agents IA, la revue change d'échelle : on ne relit plus un courrier, on définit un plan d'échantillonnage, des seuils d'alerte, une procédure quand la chaîne dérive. Un courrier faux est un incident ; mille courriers faux, c'est un scandale.

3) **Arbitrer entre faire et acheter.** Un chef de bureau peut aujourd'hui prototyper lui-même, en une journée, ce qui demandait hier un marché et six mois. Ça change le rapport à la direction des systèmes d'information et aux prestataires. La Cour des comptes vient de rappeler, à propos de France Travail, un programme d'IA dont le budget a dérapé de près de 30 % malgré les alertes de la DINUM sur le recours aux prestataires extérieurs¹². Savoir ce qu'on peut faire soi-même, ce qu'on doit mutualiser et ce qu'on doit acheter devient une compétence d'encadrant, pas d'informaticien.

Et une chose qui ne change pas, ou plutôt qui prend beaucoup plus de poids : la responsabilité. Ce qu'on délègue à un agent IA, ce sont des tâches. Pas la responsabilité. Dans un bureau où chaque dossier passe par une main humaine, une erreur est individuelle, identifiable, corrigeable. Dans une chaîne automatisée, **une erreur est systémique** : elle se répète à l'identique sur tous les dossiers qui présentent le même profil, jusqu'à ce que quelqu'un s'en aperçoive. La question « qui est responsable d'une tâche non conforme ? » cesse d'être une question de discipline et devient une question d'organisation. Et la réponse remonte d'un cran : ce n'est plus celui qui a exécuté, c'est celui qui a conçu la chaîne, validé sa mise en service et défini son contrôle. Autrement dit, le manager.

Trois responsabilités doivent donc être nommées explicitement pour chaque chaîne d'agents IA. La responsabilité de conception : qui a écrit les règles que les agents IA appliquent, et qui a le droit de les modifier. La responsabilité de surveillance : qui regarde les sorties, à quel rythme, avec quels seuils, et qui a le pouvoir d'arrêter la chaîne. La responsabilité de l'acte : qui signe la décision que l'utilisateur reçoit. Le droit va dans ce sens : le code des relations entre le public et l'administration impose depuis 2017 une mention explicite sur toute décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique, et la communication de ses règles à l'intéressé¹³ ; le règlement européen sur l'IA fait du contrôle humain effectif une obligation pour les systèmes à haut risque¹⁴. Mais au-delà du droit, c'est une question de légitimité de l'action publique. L'utilisateur qui reçoit une décision a en face de lui une administration et un signataire, pas un modèle. Plus les agents IA exécutent, plus la signature humaine compte, et plus l'encadrant doit pouvoir expliquer pourquoi la chaîne a produit ce résultat, avec la trace de ce que chaque agent IA a fait. L'IA agentique **ne dilue pas la responsabilité, elle la concentre**.

3. Par où commencer ?

Le risque principal, c'est de continuer à en parler et ne pas commencer à faire. Comités, chartes, notes d'enjeux (celle-ci comprise), on connaît les travers de la culture du mémo... L'étude de mai 2026 le mesure : 65 % des utilisateurs ont peur d'être distancés s'ils n'adaptent pas vite leur façon de travailler, et pourtant 45 % trouvent plus sûr de rester sur leurs objectifs actuels que de redessiner leur travail¹⁵. En France, 12 % seulement disent être récompensés pour avoir tenté une réorganisation de leur travail avec l'IA quand le résultat n'est pas immédiat¹⁶. Il faut donc se retrousser les manches :

1) Ne vous arrêtez pas à l'assistant qui corrige vos courriers. Comprenez ce qu'est un agent IA outillé : un modèle, des instructions écrites, et des accès à des outils (RAG, outils agentiques, MCP, etc.). C'est **l'orchestration et les outils qui font la différence** : une orchestration, c'est plusieurs de ces agents, chacun avec un périmètre, coordonnés par un agent superviseur qui répartit le travail et remonte les exceptions à un humain. Les solutions existent, y compris souveraines : l'État déploie son propre assistant, la DILA a conçu ARIA pour les téléconseillers du 3939, la DINUM restructurée en ARIANE est chargée de la cohérence de l'ensemble¹⁷. L'argument « on n'a pas d'outil » ne tient plus.

2) **Testez vous-même.** Un encadrant qui n'a jamais fait tourner un agent IA sur un vrai dossier ne peut pas en encadrer l'usage. Les 55 % d'usage hors cadre disent aussi que vos équipes sont déjà plus loin que vous.

3) **Choisissez un processus et écrivez-le avec l'équipe.** Un seul, à fort volume, à règles écrites, à faible enjeu individuel : conventions, attestations, premières réponses aux usagers. Écrivez la procédure, les règles, les exceptions, ce qu'est un résultat acceptable, et les trois noms (conception, surveillance, acte), et testez tout ça avec une IA qui vous permet d'orchestrer des agents.

4) Formez vos équipes, et avec **des formations qui obligent à faire.** Une demi-journée de présentation sur « les enjeux de l'IA » ne change rien ; une journée où chacun construit et fait tourner une chaîne d'agents sur un cas réel sera transformante. Dans l'enquête d'avril 2026, 31 % seulement des agents du service public disent avoir été formés par leur employeur et 38 % associés au déploiement¹⁸ ; l'accord-cadre en négociation depuis juin 2026 avec les organisations syndicales fait de la formation un axe central¹⁹.

5) Fermez la boucle. Ces dix dernières années, l'administration a investi dans la donnée : entrepôts, référentiels, tableaux de bord. Cette donnée sert maintenant à autre chose qu'à décrire : elle permet d'automatiser les processus, et elle permet surtout de **piloter cette automatisation**. Chaque passage d'un agent IA produit une trace ; chaque exception remontée dit quelque chose sur la règle ; chaque erreur détectée au contrôle est une donnée. Mesurer (temps, délais, taux d'erreur, avant et après), recalibrer l'orchestration à partir de ce qu'on observe, contrôler, et recommencer : c'est cela, la nouvelle fonction de la donnée dans l'administration.

Le manager public de 2030 ressemblera moins à un chef de service qu'à un responsable de ligne : quelqu'un qui connaît son procédé, qui lit ses indicateurs, qui sait quand la chaîne dévie, et qui prend ses responsabilités. Serez-vous parmi les pionniers ?

Nicolas Glady a dirigé Télécom Paris et le Pôle Léonard de Vinci, et a été vice-président exécutif de l'ESSEC. Il conçoit aujourd'hui des systèmes d'agents pour l'administration de l'enseignement supérieur et forme des équipes à leur usage.

Notes

1. Ministère de l'Action et des Comptes publics, « Perception des agents publics sur l'arrivée de l'IA au travail », enquête en ligne auprès de 1 867 agents déjà exposés à des outils d'IA, janvier-avril 2026, publiée le 8 avril 2026 : modernisation.gouv.fr
2. Work Trend Index 2026, rapport annuel, mai 2026, télémétrie de la suite Microsoft 365 (mars 2025 à mars 2026, hors secteur public) : [rapport complet \(PDF\)](#)
3. IGF-IGAS-IGA, « Le déploiement de l'intelligence artificielle dans les administrations publiques : analyse comparée, enjeux et conditions de réussite », rendu public le 2 juillet 2026 : igas.gouv.fr
4. Exemples tirés du rapport IGF-IGAS-IGA, repris par l'AFP le 6 juillet 2026 : weka.fr
5. IGF-IGAS-IGA, op. cit. ; voir aussi la synthèse d'Acteurs publics du 2 juillet 2026 : acteurspublics.fr
6. Plan « Notre IA », présenté par David Amiel, ministre de l'Action et des Comptes publics, le 16 juin 2026 : economie.gouv.fr
7. Work Trend Index 2026, enquête Edelman Data & Intelligence auprès de 20 000 utilisateurs d'IA au travail dans dix pays (2 000 en France), février-avril 2026, données déclaratives, tous secteurs. La catégorie « Frontier Professionals » est traduite ici par « utilisateurs avancés ». Données par pays en annexe du rapport : [rapport complet \(PDF\)](#)

8. *Ibid.*, analyse de 29 facteurs par importance de permutation (forêt aléatoire) : 67 % pour les facteurs organisationnels contre 32 % pour les facteurs individuels. Association statistique, non causale. Source : microsoft.com
9. Enquête « Agentic Teaming & Trust », juillet 2025, 1 800 salariés, citée dans le Work Trend Index 2026 (section « Leaders ») : [rapport complet \(PDF\)](#)
10. IGF-IGAS-IGA, *op. cit.*, cité par Acteurs publics : acteurspublics.fr
11. Work Trend Index 2026, données France : [rapport complet \(PDF\)](#)
12. Cour des comptes, « France Travail et l'intelligence artificielle », observations définitives, janvier 2026 (programme Intelligence emploi) : ccomptes.fr (PDF).
13. Code des relations entre le public et l'administration, article L. 311-3-1 (loi pour une République numérique du 7 octobre 2016) : legifrance.gouv.fr
14. Règlement (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024, article 14, « Contrôle humain » : eur-lex.europa.eu
15. Work Trend Index 2026, données monde : microsoft.com
16. *Ibid.*, données France : [rapport complet \(PDF\)](#)
17. Plan « Notre IA », 16 juin 2026, présentation des solutions déployées (L'Assistant, DiplolA, ARIA) et de la nouvelle gouvernance : economie.gouv.fr
18. Ministère de l'Action et des Comptes publics, enquête du 8 avril 2026, *op. cit.* : modernisation.gouv.fr
19. DGAFP, ouverture de la négociation d'un accord-cadre sur le déploiement et l'utilisation de l'IA dans la fonction publique, 18 juin 2026 : fonction-publique.gouv.fr

CHAPITRE 4 · APPROCHE INTERNATIONALE

Retrouver la puissance publique : pour un État capable

Alexandre Pointier · Inspecteur général des finances

Nous parlons beaucoup du périmètre de l'État¹, de son coût, de ses missions ou de ses moyens. Nous parlons moins de sa capacité à agir.

Or une puissance publique ne se mesure pas seulement aux compétences que le droit lui reconnaît, aux budgets qu'elle mobilise ou au nombre d'agents qu'elle emploie. Elle se mesure aussi à son aptitude à transformer une décision collective en résultat tangible.

C'est là qu'une difficulté nouvelle apparaît. Les missions confiées aux pouvoirs publics n'ont cessé de s'accumuler. Aux responsabilités historiques en matière de sécurité, de justice, d'éducation, de santé ou de protection sociale se sont ajoutées la transition écologique, la transformation numérique, la réindustrialisation, la sécurité économique ou encore l'intelligence artificielle. Dans le même temps, l'action publique paraît rencontrer des difficultés croissantes à produire rapidement les effets attendus. Les citoyens, qui demeurent profondément attachés aux services publics, les jugent de plus en plus inégaux, saturés ou à bout de souffle. Ils doutent désormais de la capacité de l'État à relever les grands défis du siècle.

Cet écart entre ce que nous demandons à la puissance publique et ce qu'elle parvient effectivement à accomplir constitue **une crise de capacité**.

Cette crise, palpable dans tous les grands pays européens, ne se joue plus seulement à l'intérieur de nos frontières : elle est devenue géopolitique. Depuis la fin de la guerre froide, nous avons surtout pensé la puissance publique depuis l'intérieur. Or, dans un monde où la compétition entre grandes puissances est redevenue frontale, la capacité d'un État à agir est **la matière première de sa souveraineté**. Face aux modèles chinois et américain, une Europe qui sait encore décider mais ne sait plus construire, qui régule le monde sans suffisamment plus le produire, se découvre progressivement dépendante et affaiblie. C'est tout le modèle européen qui est en jeu.

Nous commettons pourtant souvent l'erreur de résumer cette crise à une question de moyens financiers. Un État peut disposer de budgets importants et rester faible dans l'exécution. Lorsque la Banque mondiale finance un projet dans la santé ou l'éducation, elle commence à s'interroger sur les capacités du pays à le mettre effectivement en œuvre. Ce sont des questions que nous avons cessé de nous poser en France et en Europe.

La capacité repose aussi sur des compétences, des données fiables, des systèmes numériques, une maîtrise de la commande publique, des responsabilités clairement attribuées, des organisations capables de coopérer et des mécanismes permettant d'apprendre de l'expérience.

Construire un État capable suppose donc de retrouver quelques fonctions élémentaires : connaître suffisamment la réalité sur laquelle on veut agir ; fixer des priorités ; décider ; déléguer des responsabilités ; coordonner les acteurs concernés ; exécuter dans des délais compatibles avec l'objectif poursuivi ; mesurer les résultats ; corriger ou abandonner ce qui ne fonctionne pas.

Cela conduit à déplacer une partie du débat sur la réforme de l'État.

Il faut d'abord **reconstruire des capacités propres à la puissance publique**. L'État doit être capable de comprendre les technologies qu'il achète, de négocier avec une entreprise, de piloter un grand projet ou d'exploiter ses propres données. L'externalisation peut être utile ; elle devient une dépendance lorsque l'administration ne sait plus définir, contrôler ou faire évoluer ce qu'elle achète.

Il faut ensuite **redonner du pouvoir d'agir à ceux qui exécutent**. Une organisation publique performante ne peut fonctionner uniquement par prescriptions venues du centre. Elle doit donner aux agents et aux responsables locaux des objectifs clairs, des moyens et une capacité de décision, en contrepartie d'une responsabilité plus grande sur les résultats obtenus.

Il faut aussi **repenser les chaînes d'action dans leur ensemble**. Pour un citoyen, une entreprise ou un territoire, peu importe souvent de savoir quelle administration possède formellement la compétence : ce qui compte est que la puissance publique produise effectivement le service, l'autorisation, l'infrastructure ou la protection attendue. L'État capable part davantage du résultat recherché et organise autour de lui les institutions concernées.

Il faut, enfin, **retrouver une prise sur la matière**. Un État capable ne se contente pas de rendre des services : il bâtit. Il oriente la production des biens stratégiques — énergie, semi-conducteurs, cloud, médicaments, défense — sans prétendre tout produire lui-même ni se réduire à subventionner sans doctrine.

Cette réflexion conduit aussi à réinterroger la notion même de puissance publique. La puissance démocratique ne réside pas seulement dans la faculté de décider ou de contraindre. Elle tient à la capacité collective de **faire advenir ce qui a été décidé**, tout en maintenant les garanties de l'État de droit, la possibilité du recours et la responsabilité politique.

L'enjeu des prochaines années sera de tenir ensemble ces deux exigences : retrouver de la capacité d'action sans renoncer aux protections construites par nos démocraties.

La réflexion engagée autour de l'« État capable » se prolongera dans les prochains mois par un travail de recherche conduit au sein d'une grande institution académique française. Ce travail cherchera notamment à comprendre, par la comparaison et l'étude de cas concrets, comment se construit, ou se défait, la capacité publique dans trois domaines décisifs : l'État numérique, la maîtrise du temps et des chaînes de décision, et la relation entre puissance publique et acteurs privés.

Car derrière la réforme administrative se joue une question plus fondamentale : la démocratie peut-elle encore se donner les moyens d'agir ?

Alexandre Pointier. Inspecteur des finances. Fondateur d'Atlas advisory. Auteur de L'État incapable, Allary Éditions.

Notes

1. Quand je parle de « l'État », j'entends la puissance publique dans son ensemble : État central, collectivités territoriales, sécurité sociale, opérateurs publics et entreprises à capitaux publics.

CHAPITRE 4 · APPROCHE INTERNATIONALE

La souveraineté par la subsidiarité

Régis Passerieux & Gilles Duthil · Président de l'Institut pour la refondation publique · Référendaire à la Cour des comptes, directeur scientifique de PENSER PUBLIC

La souveraineté est à l'ordre du jour, mais une souveraineté de crise, une souveraineté de déconvenue, réactive, rétractée, sinon malade. Plus d'un haut dirigeant fait aujourd'hui mine de découvrir le mal de ces secteurs industriels abandonnés, de cette compétitivité sacrifiée à la tarification de l'énergie et aux transferts sociaux, de notre ouverture à tout va aux produits boostés au dumping et au carbone, de ces bijoux et ces licornes vendus sans sourciller, du pillage de nos données. Il était temps : **la France cumule les dépendances critiques**. 100 % du soja, 80 % des principes actifs de médicaments de l'Inde et de Chine importés, 70 à 80 % de dépendance en technologies numériques aux hyperscalers américains, renoncement définitif sur le photovoltaïque, automobile en déshérence, pour amorcer seulement une longue litanie.

Alors que faire ? Le rêve d'une souveraineté européenne de substitution s'éloigne avec les fissures d'égoïsmes désormais apparentes entre la France et une Allemagne qui n'est prête à aucune concession, comme le démontre sa stratégie industrielle de défense. La dette publique nationale n'ouvre plus aucune voie tangible de stimulation financière publique de l'innovation et d'aides publiques à l'implantation. Les crédits de France 2030 arrivent à leur queue de comète. L'objectif souveraineté est ainsi devenu un sujet de consensus, mais gêné, périlleux quand il faut en aborder les moyens : va-t-il se réduire à proposer de fermer les frontières ? Cela impliquerait une rupture, à un degré ou à un autre, avec l'Union européenne, et à terme à un cycle d'abandon de tout horizon de performance, conduisant à un appauvrissement durable. Europe engoncée, nation sans moyens : **le procès de l'impuissance publique** pointe à travers l'acuité du thème de la souveraineté.

Et c'est là, chacun le sent, dans **la capacité à restaurer l'efficacité publique** que se jouera la bataille de la souveraineté. Ce qui est en jeu, c'est de rebâtir un tissu efficace d'acteurs publics coopératifs, entrepreneurs, mobiles au plus près du territoire. Il n'y a plus d'autres solutions et c'est peut-être une chance. Une énergie de prises d'initiatives, des économies par des constructions de projets pragmatiques, ciblés sur des objectifs concrets et opérationnels, conduits en mode projet, en multipliant les synergies et les sources de rationalisation, et l'efficacité : tel est le chemin. Seule cette démarche publique nouvelle peut redonner foi et stimuler la confiance, et la prise de risque, de centaines de milliers d'agents privés disséminés sur le territoire qui sont prêts à mobiliser leur épargne et leurs compétences. Notre pays ne manque ni de l'une ni des autres. Aller chercher cette épargne par l'impôt, sans la conjuguer à ces compétences, serait une erreur fatale.

Cela passe par des prérequis : l'abandon d'une verticalité bridante, faite de normes, d'instructions, de schémas juridico-planificateurs imbriqués à l'infini, de blocs de compétence lourds et intangibles, d'agences protéiformes aux mille dédales. Pour au contraire bâtir librement des organisations décroissantes construites *sui generis*, avec pragmatisme, autour de chaque projet. En second lieu une méthode : **une subsidiarité horizontale et ascendante**. L'échelon supérieur ne doit être appelé que lorsque son appui est mécaniquement nécessaire, et sous cet angle de soutien, d'accompagnement, de confortation, non de filtrage ou de dispensation de catalogues de leçons et de bonnes pratiques. Voilà qui appelle tout autant à remettre en cause un État en silo, drapé dans une vérité ontologique, qu'à reconsidérer un fonctionnement des collectivités territoriales qui a largement dupliqué, en modèle réduit, ce modèle pyramidal en poupées russes. **Une société de confiance appelle une administration de confiance** où un directeur d'hôpital, un président de pôle de compétitivité, un maire, un président de région, un président d'université, soit un vrai responsable qui peut décider, agir, impulser des coopérations. En étant soutenu, accompagné, encouragé aux niveaux supérieurs, mais dans le respect des choix qu'il a opérés avec la collectivité qui l'entoure. Cela induit aussi probablement une simplification, autour de trois moteurs d'impulsion : les régions, les grandes métropoles et l'État. Cela signifie enfin, et peut-être surtout, un autre référentiel d'évaluation des capacités et de la mise en responsabilité de dirigeants publics qui doivent être capables d'autonomie, de prise de risques calculés, de force de mobilisation et d'une aptitude à la coopération. Nous n'en manquons pas, il faut les libérer.

Sur ces sujets nos deux organisations, aux avant-postes, développent un partenariat fructueux : PENSER PUBLIC modélise, avec un grand rendez-vous à Marseille le 9 octobre, un nouveau mode d'action publique, « le pouvoir d'inter-agir ». L'Institut pour la refondation publique produit des solutions novatrices de rupture de l'action publique autour des idées de subsidiarité et de responsabilité, et vise à inspirer et former une nouvelle génération de dirigeants publics. Il présentera son programme Souverainetés et territoires le 21 octobre à la Maison de l'Europe à Paris. Deux rendez-vous à ne pas manquer pour préparer l'avenir.

Gilles Duthil, directeur de PENSER PUBLIC

Régis Passerieux, président de l'Institut pour la refondation publique

CHAPITRE 4 · APPROCHE INTERNATIONALE

Finlande-France : ce que deux cultures administratives peuvent apprendre l'une de l'autre

Laura Saarinen · Chargée de mission Europe de PENSER PUBLIC, présidente de l'association des anciens élèves de l'INSP en Finlande

Ayant eu l'occasion d'évoluer au sein des administrations finlandaise et française, ainsi que dans plusieurs environnements européens et internationaux, je souhaite proposer ici quelques repères sur le fonctionnement de l'administration finlandaise et sur ce qui peut être intéressant à mettre en regard de l'expérience française.

L'objectif n'est pas de présenter un « modèle finlandais » comme une recette à reproduire. Les deux pays disposent de traditions administratives différentes, chacune ayant ses propres forces et ses propres contraintes. Il s'agit plutôt d'identifier quelques pratiques qui peuvent nourrir la comparaison et susciter des réflexions utiles des deux côtés.

1. Le rôle du fonctionnaire : de l'administration à l'orientation vers l'utilisateur

En France comme en Finlande, la fonction publique repose sur des valeurs de neutralité, de professionnalisme et de continuité du service public. Mais le rôle du fonctionnaire a progressivement évolué. L'administration n'est plus seulement envisagée comme une structure chargée d'appliquer les décisions publiques : elle est également appelée à faciliter l'accès aux services, à accompagner les citoyens et à répondre à leurs besoins.

Dans l'administration finlandaise, cette évolution s'est notamment traduite par une attention croissante portée à la simplicité des services, à leur accessibilité et à l'expérience de l'utilisateur. Cela pose une question commune aux deux pays : **comment concilier les exigences de l'administration avec une approche réellement centrée sur le citoyen ?**

2. La confiance, la transparence et la responsabilité

La confiance accordée aux institutions publiques constitue l'un des éléments souvent associés à la société finlandaise. Elle ne repose toutefois pas uniquement sur une relation de confiance entre citoyens et administration : elle s'appuie également sur des pratiques de transparence, de prévisibilité et de responsabilité.

Dans mon expérience de l'administration finlandaise, un principe important consiste à ne pas promettre ce que l'on ne peut pas tenir et à rendre les décisions et leur justification aussi accessibles que possible. La transparence administrative est ainsi non seulement une obligation, mais aussi **un moyen de renforcer la confiance**.

Cette culture se retrouve également au niveau local. Les citoyens peuvent, par exemple, suivre les réunions des organes municipaux en ligne et accéder largement aux documents relatifs à la prise de décision.

La commande publique illustre également cette recherche de transparence et de bonne utilisation des ressources publiques : les règles visent à permettre une comparaison objective des solutions disponibles et une utilisation responsable des fonds publics.

3. La digitalisation et la décision fondée sur l'information

La Finlande est souvent présentée comme un pays avancé en matière de digitalisation des services publics. Mais l'enjeu n'est pas uniquement de déplacer les démarches administratives vers Internet. La digitalisation peut surtout permettre de rendre l'administration plus accessible, de réduire certaines tâches administratives et de mieux utiliser les données disponibles.

La qualité de la décision publique repose toutefois aussi sur **la qualité de sa préparation**. Dans l'administration finlandaise, les fonctionnaires jouent un rôle important dans l'analyse des différentes options et dans la production des informations nécessaires à la prise de décision.

Cette expertise peut avoir une influence significative sur les politiques publiques, même si la décision finale appartient naturellement aux responsables politiques. Un fonctionnaire capable de s'appuyer sur des données fiables, des travaux de recherche et une analyse rigoureuse peut ainsi contribuer à rendre les décisions publiques plus cohérentes, plus transparentes et plus crédibles.

La digitalisation et l'utilisation des données **ne remplacent donc pas l'expertise humaine** : elles peuvent au contraire permettre aux fonctionnaires de mieux l'exercer. Même les initiatives les plus simples — par exemple la retransmission en ligne des réunions municipales — peuvent contribuer à rapprocher l'administration des citoyens et à rendre l'information publique plus directement accessible.

4. Ce que l'expérience française peut apporter à la Finlande

La comparaison fonctionne évidemment dans les deux sens. Mon expérience en France m'a notamment fait prendre conscience de la valeur de la **relation humaine dans le fonctionnement des organisations publiques**.

L'administration finlandaise privilégie souvent l'efficacité, l'autonomie et les échanges numériques. Les réunions peuvent être organisées rapidement à distance et une grande partie de la coopération passe aujourd'hui par Teams ou d'autres outils numériques. Cette efficacité constitue un atout évident.

Mais l'expérience française rappelle aussi qu'une coopération durable ne se construit pas uniquement à travers des outils. **La confiance se construit entre les personnes**. Les échanges informels, les rencontres en personne, l'attention portée à l'interlocuteur et même les codes de politesse peuvent faciliter considérablement le travail collectif.

Cela peut sembler superficiel face aux grands enjeux de la transformation publique. Pourtant, lorsque l'on travaille quotidiennement avec des collègues, des partenaires et des citoyens, la qualité de la relation humaine constitue souvent une condition très concrète de la coopération.

La France possède à cet égard une véritable culture de la relation, du débat et de la diplomatie. La langue française elle-même porte une longue tradition de coopération internationale. **La Finlande peut apprendre de la France à ne pas confondre efficacité et vitesse, et à préserver, au cœur de la transformation numérique de l'administration, le temps consacré aux relations humaines.**

En guise de conclusion

L'intérêt d'une comparaison entre la Finlande et la France n'est finalement pas de déterminer quel système est le « meilleur ». Les deux administrations ont développé des réponses différentes à des défis souvent similaires : confiance dans les institutions, qualité du service public, transformation numérique, efficacité administrative et participation des citoyens.

La Finlande peut apporter à la France des exemples de simplicité, de transparence et d'utilisation des outils numériques. La France peut rappeler à la Finlande l'importance de la relation humaine, du dialogue et de la coopération entre les personnes.

C'est peut-être précisément dans cet échange que réside le véritable intérêt de comparer nos cultures administratives.

Le pays d'ici. La France en Grand Angle

Service d'information du Gouvernement (SIG) · Enquête « La France en Grand Angle » · Harris Interactive (10 413 personnes) et agence Georges (144 entretiens)

Revue, 2025

LIRE LE TEXTE INTÉGRAL EN LIGNE

La revue et l'enquête complètes sur info.gouv.fr ➔

info.gouv.fr/grand-dossier/la-france-en-grand-angle

CHAPITRE 5 · LECTURES

Les lectures de PENSER PUBLIC et de la Librairie Maupetit

PENSER PUBLIC x Librairie Maupetit · Sélection conjointe d'ouvrages de référence pour l'acteur public et le citoyen

Une sélection conjointe de PENSER PUBLIC et de la Librairie Maupetit : essais, revues et ouvrages de référence pour l'acteur public et le citoyen, dont ceux des auteurs présents à la librairie éphémère de la Convention.

01 Demain tous centenaires

Anatole, V., Bubien, Y., & Courgeon, T. (dir.) (2026) · LEH Édition ; Éditions du GRAPH

02 Santé mentale et psychiatrie

Anatole, V., Bubien, Y., Porta Bonete, F., & Vautard, A. (dir.) (2025) · LEH Édition ; Éditions du GRAPH

03 Les mandarins 2.0 : une bureaucratie chinoise formée à l'américaine ?

Balme, S. (dir.) (2024) · Presses de Sciences Po

04 Innovations & prévention en santé

Beinier, A., & Bubien, Y. (dir.) (2025) · LEH Édition ; Éditions du GRAPH

05 Lettres à Nour

Benzine, R. (2016) · Éditions du Seuil

06 Ainsi parlait ma mère

Benzine, R. (2020) · Éditions du Seuil

07 Voyage au bout de l'enfance

Benzine, R. (2022) · Éditions du Seuil

08 Les silences des pères (Éd. Lycée S. Veil)

Benzine, R. (2023) · Éditions du Seuil

09 L'homme qui lisait des livres

Benzine, R. (2025) · Julliard

10 Le phénomène chemsex

Bouselmi, B., & Cannou, E. (2026) · Les Petits Matins

11 Manager les organisations : ou comment démêler la complexité 5.0

Bouselmi, B., & Menard, Q. (2024) · L'Harmattan

12 Innovations & communication en santé

Bubien, Y., & Bataille-Hembert, A. (2024) · LEH Édition

13 L'engagement

Bubien, Y., Courgeon, T., & Desjardins, V. (dir.) (2024) · LEH Édition ; Éditions du GRAPH

14 Esprit n° 520 : L'IA aux frontières de l'esprit

Collectif (2025) · Éditions Esprit

15 Esprit n° 533 : Que demander à l'histoire ? La bataille des récits

Collectif (2026) · Éditions Esprit

16 Esprit n° 534 : Palestine. Un avenir à reconstruire

Collectif (2026) · Éditions Esprit

17 Esprit n° 535-536 : Le nouveau sentiment amoureux

Collectif (2026) · Éditions Esprit

Les lectures de PENSER PUBLIC et de la Librairie Maupetit

PENSER PUBLIC x Librairie Maupetit · Sélection conjointe d'ouvrages de référence pour l'acteur public et le citoyen

18 *Esprit n° 537 : L'Église de Léon XIV. Une parole attendue*

Collectif (2026) · Éditions Esprit

19 *Horizons publics n° 38 : Quel(s) numérique(s) pour l'action publique ?*

Collectif (2024) · Berger-Levrault

20 *Horizons publics n° 49 : D'un mandat municipal à l'autre : se préparer au changement*

Collectif (2026) · Berger-Levrault

21 *Horizons publics n° 52 : Quels services publics en 2040 ?*

Collectif (2026) · Berger-Levrault

22 *Le progrès*

Collectif

23 *La résilience : entretien avec Boris Cyrulnik*

Cyrulnik, B., Martin, N., & Spire, A. (2009) · Le Bord de l'eau

24 *La responsabilité financière des gestionnaires publics*

Damarey, S. (2026) · LexisNexis

25 *Jeune et citoyen : le guide de mes premières démarches : santé, logement, aides, études, travail, droits*

Direction de l'information légale et administrative · La Documentation française

26 *Préparer les concours européens*

Dross, N. (2024) · La Documentation française

27 *L'Europe aux concours : institutions et politiques européennes (8^e éd.)*

Dumoulin, M. · La Documentation française

28 *Fonction publique de l'État : le statut en bref*

Edel, F. (2025) · La Documentation française

29 *Fonction publique territoriale : le statut en bref*

Espinasse, F., & David, P. (2017) · La Documentation française

30 *La régulation entre intérêt public et intérêts privés (Revue française d'administration publique n° 186)*

Harnay, S., Monnery, B., Scialom, L., & Tricou, F. (2024) · Institut national du service public ; La Documentation française

31 *Des mille et une façons d'être juif ou musulman : dialogue*

Horvilleur, D., & Benzine, R. (2017) · Éditions du Seuil

32 *État et sécurité intérieure (Revue française d'administration publique n° 185)*

Icard, V., Lemaire, É., & de Maillard, J. (2024) · Institut national du service public ; La Documentation française

33 *Questions contemporaines : 30 thèmes de culture générale*

La Documentation française (2026) · La Documentation française

34 *La GRH dans la fonction publique*

Lebret, S., & Sandeau-Gruber, A.-C. (2024) · La Documentation française

CHAPITRE 5 · LECTURES

Les lectures de PENSER PUBLIC et de la Librairie Maupetit

PENSER PUBLIC x Librairie Maupetit · Sélection conjointe d'ouvrages de référence pour l'acteur public et le citoyen

35 Sans emploi : condition de l'homme postindustriel
Liogier, R. (2016) · Les Liens qui libèrent

36 Descente au cœur du mâle
Liogier, R. (2018) · Les Liens qui libèrent

37 Khaos : la promesse trahie de la modernité
Liogier, R. (2023) · Les Liens qui libèrent

38 Success : l'industrialisation du mensonge
Liogier, R. (2026) · Les Liens qui libèrent

39 Manifeste métaphysique
Liogier, R., & Quessada, D. (2019) · Les Liens qui libèrent

40 Le cas pratique aux concours : méthodologie et sujets corrigés
Macquart, H. (2021) · La Documentation française

41 Jacques Delors : les paradoxes d'un homme d'État européen
Mangenot, M., & Larat, F. (dir.) (2025) · La Documentation française

42 La RAEP : la valorisation du parcours professionnel
Marliac, C., & Vérot, L. (2026) · La Documentation française

43 IA et médecine générale : vers la confiance ?
Naty-Daufin, P., & Bubien, Y. (2026) · Éditions Hyg e

44 Les politiques sociales aux concours : santé-emploi-défi démographique
Nezosi, G., & Planel, M.-P. (2026) · La Documentation française

45 Le recours public au conseil privé (Revue française d'administration publique n  188)
Perrin, A., & Dorandeu, R. (dir.) (2025) · Institut national du service public ; La Documentation française

46 Les lignes rouges de l'administration (Revue française d'administration publique n  187)
Perrin, A., & Dorandeu, R. (dir.) (2025) · Institut national du service public ; La Documentation française

47 L' tat incapable : comment rendre l'action publique enfin efficace
Pointier, A. (2026) · Allary  ditions

48 Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française (XIX -XXI  siècle)
Ruiz,  . (2021) · Fayard

49 Le sens du commandement
Schill, P. (2025) ·  ditions du Cerf

50 Les finances publiques aux concours (2   d.)
Waserman, F. (2025) · La Documentation française

CHAPITRE 5 · LECTURES

Les lectures de la DILA

Direction de l'information légale et administrative · Éditeur public de référence : La Documentation française, *Revue française d'administration publique*, Vie publique...

Les titres recommandés par la Direction de l'information légale et administrative, éditeur public de référence (La Documentation française, *Revue française d'administration publique*, Vie publique).

RÉUSSIR LES CONCOURS

01 *Cas pratique aux concours*

02 *Politiques sociales*

03 *RAEP*

04 *Préparer les concours européens*

05 *Droit public aux concours*

06 *La note aux concours*

07 *L'Europe aux concours*

08 *L'entretien avec le jury*

09 *Finances publiques aux concours*

10 *L'économie aux concours*

11 *Concours ITRF ITA*

COMPRENDRE L'ADMINISTRATION ET LA SOCIÉTÉ

12 *Jeune et citoyen, édition 2027*

13 *Questions contemporaines : 30 thèmes de culture générale*

14 *La GRH dans la fonction publique*

15 *Politiques publiques*

16 *Comprendre l'administration*

17 *Fonction publique de l'État*

18 *Fonction publique territoriale*

CHAPITRE 6 · OUTILS NUMÉRIQUES

Les outils numériques du manager public

Visio · Idealco · Mentor · Jalios · Eudonet · Polyfact · Neurowide · Ubiquis · La Boussole du dirigeant public (KPMG)

Les outils numériques souverains que le réseau utilise et éprouve au quotidien : visioconférence, formation, gestion documentaire, veille, transcription et pilotage stratégique.

1. VISIOCONFÉRENCE & ESPACES COLLABORATIFS



lasuite.numerique.gouv.fr/
produits/visio

VISIO (La Suite numérique)

Visioconférence souveraine de l'État

FINALITÉ : Organisation de réunions à distance fiables, sécurisées, ouvertes et hébergées en France.

USAGES MANAGER : Comités de direction, réunions d'équipe et entretiens sensibles sans installation de logiciel tiers.

GARANTIES & ACCÈS : Solution d'État 100 % souveraine, libre et gratuite pour les agents publics.



idealco.fr

IDEALCO

Plateforme collaborative et réseau des collectivités

FINALITÉ : Réseau professionnel d'échange et de codéveloppement pour accompagner les agents dans la transformation territoriale.

USAGES MANAGER : Partage de retours d'expérience entre pairs, veille sectorielle et participation à des webinaires spécialisés.

GARANTIES & ACCÈS : Dédié aux agents des collectivités territoriales et des services déconcentrés.

2. FORMATION & DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES



mentor.gouv.fr

MENTOR

Plateforme interministérielle de formation continue

FINALITÉ : Déploiement, pilotage et mise à disposition d'une offre de formation riche pour les agents publics.

USAGES MANAGER : Suivi des plans de formation des équipes, développement des compétences et accès aux parcours des IRA et écoles de service public.

GARANTIES & ACCÈS : Espaces dédiés et sécurisés pilotés par la DGAFF.

CHAPITRE 6 · OUTILS NUMÉRIQUES

Les outils numériques du manager public

Visio · Idealco · Mentor · Jalios · Eudonet · Polyfact · Neurowide · Ubiquis · La Boussole du dirigeant public (KPMG)

3. GESTION DOCUMENTAIRE & RELATION USAGERS



➔ jalios.com

JALIOS OPEN SUITE

Base documentaire et gestion documentaire souveraine

- FINALITÉ :** Plateforme logicielle souveraine assurant la gestion intégrale du cycle de vie des documents administratifs.
- USAGES MANAGER :** Organisation de la base documentaire, découplage de l'information et sécurisation du patrimoine écrit.
- GARANTIES & ACCÈS :** Éditeur français immunisé contre les lois extraterritoriales (U.S. Cloud Act).



➔ fr.eudonet.com

EUDONET

CRM souverain dédié au secteur public

- FINALITÉ :** Plateforme de gestion de la relation usagers et partenaires, centralisation des données et automatisation des processus.
- USAGES MANAGER :** Pilotage des relations institutionnelles, animation des communautés professionnelles et traçabilité des sollicitations.
- GARANTIES & ACCÈS :** Solution développée et hébergée en France, garantissant la maîtrise des données et la conformité RGPD.

4. VEILLE STRATÉGIQUE, IA & TRANSCRIPTION



➔ polyfact.fr

POLYFACT

Veille institutionnelle et parlementaire par IA

- FINALITÉ :** Surveillance et analyse automatisée en continu des documents législatifs, réglementaires et audiovisuels.
- USAGES MANAGER :** Suivi en direct des débats (Assemblée, Sénat, Légifrance, Bruxelles) sans surcharge cognitive.
- GARANTIES & ACCÈS :** Outil d'analyse documentaire automatisé pour directions juridiques et comités de direction.

CHAPITRE 6 · OUTILS NUMÉRIQUES

Les outils numériques du manager public

Visio · Idealco · Mentor · Jalios · Eudonet · Polyfact · Neurowide · Ubiquus · La Boussole du dirigeant public (KPMG)

4. VEILLE STRATÉGIQUE, IA & TRANSCRIPTION (SUITE)

NEUROWIDE

➔ neurowide.com

NEUROWIDE

Traduction multilingue et valorisation d'événements par IA

- FINALITÉ :** Traduction automatique multilingue en temps réel combinée à la génération de synthèses post-événementielles.
- USAGES MANAGER :** Pilotage de colloques internationaux, retransmission multilingue en direct et diffusion rapide de comptes rendus.
- GARANTIES & ACCÈS :** Technologie couplant traitement du langage naturel (NLP) et IA générative.

ubiquus

➔ ubiquus.com/secteur-public

UBIQUUS

Restitution des débats, transcription et traduction professionnelle

- FINALITÉ :** Restitution des débats en temps réel (version IA) ou en tandem (IA + expert), interprétation et traduction par des professionnels, pour vos instances, assemblées et colloques. Prestataire retenu pour la captation et la restitution des débats de la Convention nationale PENSER PUBLIC.
- USAGES MANAGER :** Procès-verbaux d'instances paritaires, synthèses de séminaires de direction, sous-titrage et interprétation d'événements.

Offre PENSER PUBLIC (jusqu'au 31/06/2027) : relevé de décisions offert sur votre 1^{re} réunion, devis interprétation sous 24 h — code **PENSERPUBLIC30** · Contact : Clément Gugnion (cgugnion@ubiquus.com)

5. PILOTAGE STRATÉGIQUE & GOUVERNANCE

KPMG

➔ kpmg.fr

LA BOUSSOLE DU DIRIGEANT PUBLIC (KPMG)

Outil de discernement managérial

- FINALITÉ :** Support d'aide à la décision conçu pour identifier et prioriser les deux ou trois sujets majeurs d'une organisation publique, articulé autour d'une affiche grand format et de 24 cartes questions (questions d'entrée et questions de bascule).
- USAGES MANAGER :** Diagnostic individuel pour prendre du recul, puis animation partagée du collectif de direction autour de la chaîne des quatre responsabilités clés : donner le cap, décrypter son écosystème, structurer et financer l'organisation, mobiliser le collectif.
- MODALITÉS :** Démarche méthodologique portée par KPMG Secteur public.